Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2019



Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2019

Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2019



Servicio Paz y Justicia - Uruguay



Servicio Paz y Justicia | SERPAJ Uruguay
Joaquín Requena 1642, 11.200 Montevideo, Uruguay
Tel. +598 2408 5301
serpajuy@serpaj.org.uy
www.serpaj.org.uy
Facebook: Serpaj-Urguay
Twitter: serpaj_uruguay
Instagam: serpaj.uy

Impreso en Uruguay

Derechos Humanos en el Uruguay
Informe 2019
Montevideo, Uruguay

ISBN: 978-9974-564-47-3



Esta publicación fue apoyada por la Fundación Rosa Luxemburgo con fondos del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)

Las opiniones vertidas en este informe son de absoluta responsabilidad de los autores.



En homenaje a Efraín Olivera Lerena

No es posible poner en pocas líneas, una vida entera de activismo y solidaridad. Sin entrar en la riqueza de su historia en Emaús, su compromiso lo pone tanto en las Urracas como en "sabio". En 1981 integra el equipo de 12 personas que fundan Serpaj, bajo la inspiración cristiana ecuménica, relacionándose con distintas organizaciones sociales y religiosas en su lucha por los derechos humanos y la paz, mediante metodologías no violentas y la denuncia internacional. Ha sido el único que, ininterrumpidamente, aún integra nuestro colectivo.

Nobleza obliga: relatar un puñadito de actividades que no son nada representativas de su extensísimo y comprometido camino en derechos humanos, no le hace justicia. A título de anécdota y sin seguir cronología alguna, van a modo de vuelo de pájaro, algunas baldosas por las que ha caminado...



Foto: Agustín Fernández
Inauguración Memorial en ocasión del Ayuno de Serpaj 1983
Martha Márquez, Ademar Olivera y Efraín Olivera

Estuvo en el estrado de una de las epopeyas democráticas más icónicas de nuestro pueblo, el "río de libertad" que nos movió el alma frente al Obelisco. Participó hasta la médula en el Ayuno de 1983, que finalizara con el caceroleo. Hizo jornadas por la Paz en El Salvador, otras sobre la guerra en las Malvinas y otra que se denominó "No matarás, ni con hambre, ni con balas". Integró la Misión de Observación que constató violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos en Honduras luego del golpe de estado. Fue coordinador se Serpaj América Latina y de nuestro Secretariado Nacional, varias veces. Fue participe de la creación y trabajo de la Concertación Nacional Programática (Conapro). En 1984, junto a otro puñado de compañeros, fueron unos de los primeros en llegar a San Javier, cuando torturaron a Vladimir Roslik hasta matarlo, lo que denunciaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Fiel y consecuente en el reclamo por el retiro de las Tropas de Haití (Minustah), donde también estuvo de misión. Ha tendido la mano a decenas de personas amenazadas que llegaron a nuestro país. Camina por la memoria y sus sitios. Trabaja por la justicia y la equidad, por su comunidad, sus afectos y su descendencia. Junto a su entrañable compañera Kika, "son mucho más que dos". Velará hasta el final de sus días, porque podamos saber cómo encontrar hasta el último/a desaparecido/a.

En memoria de Martha Márquez Garmendia

Pocas alquimistas podrían transmutar el durísimo exilio (en Chile primero y luego en Francia) en un activismo tan constructivo como solidario. Su inteligencia, lucidez, humildad y humanidad de la mano, con un don especial de escucha sensible y sin juicio, la convirtieron en una referente indiscutible e inolvidable de quien en la vida, se cruzara con Martha.

En 1985 con un deseo profundo de retorno y esperanza, ofrece su capacidad de trabajo, su admirable tenacidad en sostener procesos y esa condición de apasionada del pensamiento y de la vida, traducida en acción para estudiar el Derecho desde una perspectiva de género.

Fundadora del Grupo "Derecho y Género" de la Facultad de Derecho (UdelaR) y de la Red Temática de Género, investigadora del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Consultora externa de OIT, redactora del primer proyecto de ley sobre Acoso sexual, entre muchísimas y valiosas publicaciones.

Desde 2002, integraba la Red de Amigas y Amigos de Luis Pérez Aguirre. La coherencia del pensamiento de Perico se reflejaba nítidamente en su integridad moral, su rigurosidad en el pensamiento, con una mezcla de discreción y austeridad y una inconmensurable calidez humana.

Consejo Editor

Ana M. Aguerre, Miguel Scapusio, Camila Brusoni, Florencia Lemos

Derechos civiles y políticos

Francesca Lessa, Henry Trujillo, Selva López Chirico, Pablo Chargoñia, Leonardo Di Cesare, Fiorella Garbarino, Yanina Gurthmann, Patricia López Melo, Malena Laucero, Efraín Olivera, Yvonne Klingler, Articulación No a la Reforma, Rosana Abella, Comité de los Derechos del Niño, Rodrigo Rey, Daniel R. Zubillaga, Lucía Giudice, Sofía Pérez, María Noel Sosa, Gremio Estudiantil del IAVA, Andrea Sorondo, Camila Brusoni, Florencia Casarotti, Florencia Lemos, Tamara Samudio, Nicolás Iglesias, CAinfo.

Derechos económicos, sociales y culturales

Alfredo Falero, Oscar Mañán, Gabriel Oyhantçabal, Rodrigo Alonso, Daniel Panario, Ofelia Gutiérrez, Benjamín Nahoum, Miguel Scapusio, Mónica Giordano, Agueda Restaíno, Valeria España, Pablo Martinis, Sabrina Martínez, Andrea Tuana, Natalia Guidobono, Camila Cardozo, Carla Méndez, Noelia Ojeda, Tania Ramírez, Delfina Martínez, Coordinadora de Feminismos Uy, Ana Matyszczyk.

Anexo Legislativo

Laura Bálsamo

Diagramación

Equipo de diseño de Tradinco S.A.

Fotografía de tapa

Santiago Mazzarovich (Marcha NO a la Reforma)

Fotografía de solapa

Fotografías de interior

Agustín Fernández, Florencia Cassarotti, Francesca Lessa, Gonzalo Gutiérrez, Graciela Benítez, Héctor Tierno, Lucía Melgarejo, Martha Passeggi, Martín Barzilai, Miguel Scapusio Rebelarte y Santiago Mazzarovich.

Introducción

Cuando este libro esté en tus manos ya habrá culminado el ciclo electoral iniciado el 28 de octubre con la elección de senadores y diputados. Por el tiempo editorial que requiere para que esté pronto en el entorno del 10 de diciembre, no tendrá información sobre el resultado concreto del ballotage que se realizará el domingo 24 de noviembre.

Sin embargo, a la luz de los acontecimientos, declaraciones y actitudes que signaron la campaña electoral, pensamos que desde la etapa dictatorial hasta ahora, la lucha por la vigencia de los Derechos Humanos no había enfrentado los enormes desafíos que están hoy en el horizonte político y social de nuestra sociedad.

Los escenarios de confrontación se acentúan y muchos discursos apuntan a barrer las conquistas logradas en los últimos años en materia de derechos, especialmente los derechos laborales y de género.

Es un panorama que se repite hoy en América Latina, donde los sectores que siempre detentaron el poder, pugnan por una nueva *restauración* que anule los avances logrados por los movimientos populares, especialmente aquellos vinculados a organizaciones de mujeres, sindicatos, pueblos originarios y grupos ambientalistas.

Así, las políticas represivas se acentuaron peligrosamente, suponiendo retrocesos sociales pero sobre todo graves riesgos para la paz en cada uno de los países y también para la región en su conjunto.

En aras de la defensa de los derechos humanos tenemos que hacer un análisis de lo que está aconteciendo hoy en nuestra América, para tratar de entender a qué peligros podemos enfrentarnos en nuestro país.

No solo la explosiva y compleja situación de Venezuela incide en este estado de cosas. Basta ver lo que aconteció hace pocas semanas en Ecuador y lo que está sucediendo en Chile para entender como la protesta frente a las situaciones de injusticia social pretende ser ahogada con represiones salvajes que marcan un aumento exponencial de la violencia de Estado contra la población. En ese punto, un hecho que no puede pasar inadvertido es la utilización de las fuerzas armadas para la represión de las protestas, lo que supone un paso más en la escalada de violencia que pone en riesgo la convivencia pacífica.

Otros países, como Colombia ostentan desde hace décadas una silenciada "guerra sucia" de grupos paramilitares contra los sectores campesinos, los defensores de derechos humanos y el periodismo independiente que causa, año a año, decenas de muertes. Sin llegar a ese extremo, Paraguay muestra hoy un clima acentuado de persecución hacia sectores del campesinado, organizaciones de base y pequeños partidos radicales de la oposición.

Un capítulo aparte merece la situación de Brasil, donde el gobierno de Jair Bolsonaro muestra sin descaro la aspiración de convertirse en un gendarme del imperialismo en América del Sur. No solo con la intromisión en los asuntos internos de otros países con comentarios sobre sus "elegidos" en las elecciones que se realizaron en cada país, sino con sus repulsivos comentarios de Twitter. Allí se evidencia el desprecio y la absoluta falta de respeto hacia ***toda diferencia*** (sea política, sexual, de género, racial o religiosa) que hacen de este oscuro personaje un difusor de ideas de claro tinte neofascistas. La desforestación de la Amazonia, la entrega de tierras destinadas a las distintas poblaciones indígenas a empresas mineras o a grandes latifundistas, los planes de privatizar las grandes empresas públicas, muestra el saqueo al que el gobierno de Bolsonaro somete a Brasil. El aumento de la violencia contra las poblaciones faveladas y la criminalización de los sectores pobres forman parte de sus políticas, sumado a los desplantes y el belicismo del que hacen gala sus hijos. No hay que olvidar que este personaje –que llegó a la presidencia por la prisión del principal candidato, Lula- es un férreo defensor de la dictadura brasileña y admirador de uno de los más connotados torturadores de esa dictadura. Aún no está claro, cuanto incidió en la autoría intelectual del asesinato de Marielle Franco.

El golpe de Estado contra el gobierno de Evo Morales en Bolivia, organizado por la oposición y financiado desde el exterior, muestra el cada vez más flagrante intervencionismo de la derecha internacional y particularmente del gobierno de Donald Trump en América Latina. La violencia desenfrenada, el ataque a autoridades locales y nacionales del gobierno de Evo y los desmanes de todo tipo que se dieron en esas horas, muestra hasta donde están dispuestas a llegar las elites económicas y los grupos de poder para la defensa de sus intereses. La tragedia que vive Bolivia nos debe poner en alerta sobre las situaciones de violencia que se pueden desencadenar en cada país de acuerdo a como se procesen determinadas situaciones de crisis. En esto, no debemos subestimar el rol de los grandes medios de comunicación ni el papel jugado por la OEA, desatando campañas de desprestigio contra los regímenes denominados "progresistas" y ocultando al mismo tiempo las graves violaciones a los derechos humanos que se cometen en otros países.

Vale la pena este rápido y sin duda incompleto repaso del actual estado de situación de Sud América para resituarnos en la realidad uruguaya y lo que podría acontecer a partir del próximo 1º de marzo.

El surgimiento de un partido militar, la creciente influencia de los grupos religiosos neo pentecostales, la alianza de los sectores conservadores -que no está expresada solamente a partir de determinados partidos políticos sino de un conglomerado de grupos anti derechos- suponen un peligro real para todo lo que se ha avanzado en materia de derechos y específicamente, de derechos de género, derechos laborales y mejora de las condiciones de vida de importantes sectores de la población.

La falta de avances en relación a la historia reciente es un importante debe que sigue pendiente y que el Estado -poder militar y sistema de Justicia incluidos- tiene la obligación

de responder con la búsqueda de verdad y juzgar a los responsables de los delitos de lesa humanidad. El hallazgo de los restos de Eduardo Bleier vuelve a evidenciar el vergonzante pacto de silencio de los militares –del cual participa un ex candidato- respecto a los aberrantes hechos del pasado.

También estarán en juego los contenidos de la educación y la salud donde ya se avizoran corrientes privatizadoras que podrían determinar el aumento de las diferencias sociales y económicas que sostienen la visible inequidad que muestra nuestra sociedad. También estarán los temas del mundo del trabajo y de la seguridad social que ofrecen hoy un panorama preocupante de cara hacia el futuro inmediato.

Todo lo enumerado afecta a los derechos humanos en su conjunto y podría resultar en una afectación mayor de los mismos en la medida que se hagan realidad ciertos anuncios realizados por distintas fuerzas políticas en sus programas electorales, buscando consagrar una especie de "democracia cívico-militar" que sirva como modelo amenazador y autoritario en defensa de privilegios que vienen desde principios de nuestra historia.

Sin embargo, hay también –tanto en lo local como en lo regional- algunos hechos esperanzadores.

En Uruguay, las grandes marchas de los 8 de marzo, la Marcha del Silencio, la del día la Diversidad y un conjunto de movilizaciones realizadas a lo largo del año, muestran que la gente sigue reclamando por sus derechos y resistiendo el embate de los grupos que quieren retornar al pasado en materia de derechos.

El trabajo por el No a la Reforma, con la consigna de "el miedo no es la forma" fue muy intenso y mostró el rechazo mayoritario de la población y, en particular, el compromiso de los jóvenes contra el autoritarismo y la militarización de la sociedad, logrando que la reforma no fuera aprobada.

En Argentina, la derrota de Macri demuestra el rechazo a las presiones del FMI y a las políticas antipopulares y de empobrecimiento de la población que propugnan las elites conservadoras. En Brasil, la reciente liberación de Lula da Silva muestra la falsedad de su procesamiento y da un renovado aire de esperanza a la lucha del pueblo brasileño. Por todo lo señalado, tanto la actualidad como el próximo año 2020 marcan momentos en los que será imprescindible encontrarse, potenciar la lucha de la sociedad civil y del conjunto de las fuerzas sociales para proponer alternativas y formas de participación creativas y eficaces que rescaten la lucha por los derechos y por la dignidad de la vida.

En este informe intentamos señalar algunos puntos sobre los que creemos, es necesario informarse y reflexionar. Esperamos que aporten a lo que cada uno/a, individual o colectivamente, pueda generar -tanto en pensamiento como en acción-, para ir transformando el lugar social que ocupamos.

Perico (Luis Pérez Aguirre) señalaba que ese lugar social "*es el punto a partir del cual uno percibe y comprende la realidad y trata de actuar en ella... Es a partir del mundo de los pobres que debemos intentar leer la realidad social y comprometernos en su transformación defendiendo los derechos de los empobrecidos"... La pregunta fundamental que nos hacemos es la de saber de qué lado uno se sitúa. O cómplice de los poderosos y ricos o solidario con los pobres".*

Derechos Civiles y Políticos



Foto: Agustín Fernández

Memoria e impunidad



Foto: Martha Passeggi



Foto: Francesaca Lessa

El Juicio por la Operación Cóndor en Italia
Buscando verdad y justicia más allá de las fronteras[1]

Francesca Lessa[2]

El 8 de julio de 2019, a las cinco de la tarde de un caluroso verano italiano, la Primera Corte de Asís de Apelación de Roma dictó sentencia en el juicio sobre la Operación Cóndor que había empezado más de 20 años atrás, en junio de 1999. La Presidenta, Jueza Agatella Giuffrida, leyó la resolución que confirmaba las condenas a cadena perpetua dictadas en primera instancia en enero de 2017 en contra de los altos mandos. Además, la Corte revertió las absoluciones establecidas dos años atrás, condenando en segunda instancia a la misma pena de prisión perpetua a 18 imputados más, considerando a todos como responsables de los asesinatos de 18 ciudadanos italianos y de 20 uruguayos cometidos en el marco de la coordinación represiva entre setiembre de 1973 y junio de 1980. Sin lugar a duda, el logro de este histórico veredicto se debe principalmente al esfuerzo incansable de los/as familiares de las víctimas, y de los/as abogados/as y ONG que los/as acompañaron en estas décadas de lucha por verdad y justicia, cruzando el Océano Atlántico.

A casi 45 años de la fundación de la Operación Cóndor en Santiago de Chile, es pertinente abordar varias preguntas en relación con la búsqueda de justicia por los delitos transnacionales que se cometieron en el marco del terrorismo de Estado en Suramérica. ¿Cómo

---

1 Foto: de izquierda a derecha: Nila Heredia (Familiares de Bolivia), y luego abogados Mario Angelelli, Arturo Salerni, y Andrea Speranzoni. Adelante: Jorge Ithurburu, ONG 24 marzo, con la sentencia en las manos.

2 Investigadora, Centro Latinoamericano, Universidad de Oxford, Reino Unido. Consultora Internacional del Observatorio Luz Ibarburu, Uruguay.

se logró la condena en Italia de 24 policías, militares, y civiles de Uruguay, Bolivia, Perú, y Chile? ¿Cómo se entrelaza este proceso judicial con la lucha contra la impunidad en Uruguay? ¿Cuál es el resultado de este juicio que se extendió por más de 20 años?

En las siguientes páginas se ofrecen algunas respuestas, primero discutiendo brevemente las características de la coordinación represiva que en la década de los 1970 sembró terror sin fronteras a lo largo y ancho de Suramérica. Después, se analizará como los antecedentes del juicio italiano se tienen que buscar en Uruguay y la larga lucha contra la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, que por 25 años bloqueó las posibilidades de lograr justicia en los tribunales de ese país. El enfoque hacia Uruguay es necesario ya que la mayoría de las víctimas e imputados en el juicio de Italia son ciudadanos de Uruguay y, al mismo tiempo, fue en Uruguay donde tuvo origen esta causa. Finalmente, se describirán las características del juicio en Roma y se brindará un análisis preliminar de la relevancia de esta sentencia para Uruguay, que se encuentra aún en una situación caracterizada por una parálisis de los juicios por los delitos de lesa humanidad.

1. Uruguay y la coordinación represiva

Juan Pablo Recagno era estudiante de la Facultad de Arquitectura y militante del Frente Estudiantil Revolucionario (FER) en Uruguay.[3] Fue detenido en junio de 1972 a raíz de su militancia política y permaneció recluido en varios cuarteles y prisiones, incluyendo el Regimiento 5 de Artillería, hasta julio de 1973 cuando fue liberado bajo el régimen de libertad vigilada[4]. A fines de 1973, decidió radicarse en la Argentina, donde podía continuar su actividad política. Pero, los tentáculos de la dictadura uruguaya alcanzaban hasta la otra orilla del Rio de la Plata. A comienzos de junio de 1974, la Policía Federal Argentina detuvo y fichó a Juan Pablo, conjuntamente con otros 99 ciudadanos uruguayos que vivían en Buenos Aires, durante una actividad de oposición a la dictadura uruguaya que tuvo lugar en la Federación de Box en la capital argentina. Desde el exilio, Juan Pablo participó en 1975 en la creación del Partido por la Victoria del Pueblo (PVP). Posteriormente, el 1° de octubre de 1976, un grupo de agentes uruguayos y argentinos que operaban de manera conjunta en el marco de la Operación Cóndor lo secuestraron, fue posteriormente detenido y torturado con otros/as militantes del PVP en el centro clandestino conocido como "Automotores Orletti" en Buenos Aires[5]. Juan Pablo fue apresado en el marco de la segunda ola represiva desatada contra el PVP en Buenos Aires, ocurrida entre setiembre y

[3] Ficha perteneciente a *Recagno Ibarburu, Juan Pablo*, Secretaria de Derechos Humanos para el Pasado Reciente de Uruguay, https://www.gub.uy/secretaria-derechos-humanos-pasado-reciente/comunicacion/publicaciones/ficha-perteneciente-recagno-ibarburu-juan-pablo

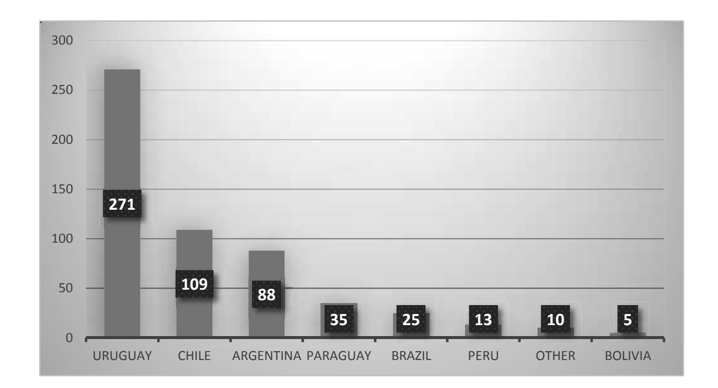
[4] "Plan Cóndor - El alegato del Ministerio Público Fiscal," República Argentina, https://www.mpf.gob.ar/plan-condor/#el-alegato página 740.

[5] Sentencia en las causas 1.504, 1.951, y 2.054 del registro del Tribunal Oral en lo Criminal Federal N° 1 de Buenos Aires, 9 de agosto de 2016, página 2.864.

octubre de 1976, la primera fue entre junio y julio del mismo año. A la fecha, Juan Pablo sigue desaparecido.

Juan Pablo Recagno fue una de las más de 500 víctimas de la llamada coordinación represiva que funcionó en Suramérica entre fines de los 1960 y comienzo de los 1980. La conocida "Operación Cóndor" se refiere al periodo más brutal y de cooperación más sistemática entre los países de la región durante esas décadas. Los regímenes de Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay firmaron el acuerdo fundacional de la Operación Cóndor el 28 de noviembre de 1975 en Santiago de Chile. Posteriormente, Brasil se sumó en 1976, y en 1978 Perú y Ecuador. Sin embargo, la coordinación represiva había empezado a funcionar mucho antes de fines de 1975. Los países suramericanos ya compartían inteligencia y llevaban adelante operaciones conjuntas desde los primeros años 1970, intensificando su accionar cada vez más y, especialmente, después del golpe de Pinochet en Chile, el 11 de setiembre de 1973. Las víctimas de la represión sin fronteras sufrieron las violaciones más básicas de sus derechos: detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales, torturas y tratos inhumanos, desapariciones forzadas, violencia sexual y hasta el robo de niños/as y su apropiación ilegal por agentes de seguridad.

En el marco de mi investigación sobre la Operación Cóndor, he compilado una base de datos que registra las víctimas de la coordinación represiva entre 1969 y 1981[6]. Seguimos agregando casos a la misma (tarea que se concluirá en 2020), pero hasta la fecha hemos podido confirmar como la coordinación represiva afectó por lo menos a 556 víctimas que provenían de todos los países de la región. La represión sin fronteras perjudicó de manera especial a los ciudadanos de Uruguay que, con 271 víctimas, representan casi la mitad de los casos (49%), seguido por chilenos y argentinos (ver gráfico).



6 Ver "Base de Datos sobre Violaciones Transnacionales de Derechos Humanos en Sur América," https://sites.google.com/view/operationcondorjustice/database?authuser=2

De estos casos, hemos podido comprobar que 284 se refieren a víctimas de secuestros ilegales y torturas, incluyendo aquí a 13 niños/as y menores de edad; 199 fueron víctimas de desaparición forzada, 65 de homicidios y 8 intentos de asesinato. Sin duda alguna, la información en la base de datos confirma las palabras de los jueces argentinos que definieron en 2016 a su propio país como un "coto de caza" en el que centenares de exiliados latinoamericanos fueron cercados por la coordinación represiva[7]. Efectivamente, el 79% de los delitos se cometieron en territorio argentino, afectándose ahí a 440 de las 556 víctimas. En pleno auge de la Operación Cóndor, el 28 de setiembre de 1976, el agente del FBI Robert Scherrer, con base en la embajada de EEUU en Buenos Aires, afirmaba en un cable enviado a Washington que "los miembros de 'Operación Cóndor' que muestran más entusiasmo hasta la fecha son Argentina, Uruguay y Chile. Estos últimos han colaborado en operaciones conjuntas en contra de blancos terroristas principalmente en la Argentina"[8]. Durante esos años de terror se evidenciaba que Argentina, Uruguay, y Chile eran los regímenes más dedicados a reprimir a sus opositores políticos más allá de cualquier frontera.

2. Luchas contra la impunidad en Uruguay

Después de más de una década bajo dictadura (1973-1985), la democracia volvió al Uruguay a raíz de negociaciones entre las Fuerzas Armadas (FFAAs) y los representantes de los partidos políticos que se sellaron en el Pacto del Club Naval, firmado el 3 de agosto de 1984.[9] Esta "salida pactada", la elección del Presidente Julio María Sanguinetti del Partido Colorado a fines de 1984, y el poder residual de las FFAAs produjeron al comienzo una democracia tutelada, en la que los límites del accionar del nuevo gobierno democráticos estaban bien marcados. Esto se veía más claramente en la esfera de los derechos humanos. El gobierno de Sanguinetti argumentaba que era necesario dar vuelta a la página, que no había "que tener los ojos en la nuca," y que la investigación de los hechos del pasado reciente solamente podía provocar a las FFAAs, causando nuevamente una situación de desestabilización institucional[10]. Con el paso del tiempo, la política de impunidad impulsada por el gobierno se hizo más evidente y se concretó el 22 de diciembre de 1986, cuando el Parlamento votó la sanción de la Ley 15.848 de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (Ley de Caducidad), apenas unas horas antes de que militares retirados – incluyendo al conocido José Nino Gavazzo – tenían que presentarse en los tribunales para declarar sobre las graves violaciones de derechos humanos cometidas bajo la dictadura.

[7] Sentencia Cóndor Argentina, página 1.225.

[8] El cable secreto de la Embajada de EEUU en Buenos Aires se puede consultar en esta página de la ONG National Security Archive https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB8/docs/doc23.pdf

[9] Lessa, Francesca. *¿Justicia o impunidad? Cuentas pendientes en el Uruguay post-dictadura* (Montevideo: Penguim Random House, 2014). A mediados de los 1980, estaban volviendo a la democracia también Argentina y Brasil, mientras que Chile y Paraguay salieron de sus dictaduras a fines de los 1980.

[10] Demasi, Carlos y Yaffé, Jaime. *Vivos los llevaron…Historia de la lucha de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos* (1976-2005). (Montevideo: Trilce, 2005).

La Ley de Caducidad encarnaba la política de impunidad institucional del gobierno. El Estado renunciaba a la pretensión de punir a los delitos cometidos por militares y policías durante los años de la dictadura. Cada denuncia recibida por la justicia debía ser remitida al Poder Ejecutivo, quien decidía si se aplicaba la ley. Durante los gobiernos de Sanguinetti (1985-1990 y 1995-2000), y Lacalle (1990-1995), cualquier denuncia se archivaba casi automáticamente por aplicación de la Ley de Caducidad. A pesar de incansables esfuerzos de los familiares y organizaciones de derechos humanos, quienes lograron convocar un referéndum para derogar la ley el 16 de abril de 1989, una situación de impunidad absoluta existió en Uruguay hasta el 2002. Muchos investigadores, tantos locales como extranjeros, han estudiado a fondo la Ley de Caducidad y las diferentes manifestaciones de la impunidad, que no vamos a repetir aquí[11]. Simplemente, es importante resaltar como la existencia de dicha ley consolidó un panorama de impunidad aparentemente inatacable en el país, aun a pesar de recibir críticas a nivel nacional e internacional, inclusive por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que cuestionó la validez de dicha ley tan tempranamente como octubre de 1992[12].

Ya en los 1980, muchos/as sobrevivientes y familiares de uruguayos/as habían denunciado en tribunales de otros países las violaciones de derechos humanos de las que habían sido víctimas. Silvia y María Bellizzi recuerdan que en 1981 familiares de detenidos desaparecidos y asesinados residentes en Italia habían presentado ahí una querella por todas las víctimas de origen italiano que finalmente no prosperó[13]. Asimismo, el 22 de febrero de 1984, Enrique Rodríguez Larreta Piera, reconocido periodista uruguayo y sobreviviente del llamado primer vuelo, denunció en Buenos Aires - con el patrocinio de abogados del Centro de Estudios Legal y Sociales (CELS) como Emilio Mignone - a varios jerarcas militares y civiles de las dictaduras de Argentina y de Uruguay, entre ellos a Jorge Rafael Videla, Juan Carlos Blanco, y Julio César Vadora[14]. Con estos antecedentes y, además, inspirados por el llamado "efecto Pinochet"[15], es decir el impacto a nivel mundial desatado por la detención en Londres a fines de 1998 del General chileno Augusto Pinochet acusado de graves violaciones a los derechos humanos, los familiares uruguayos decidieron recurrir a los tribunales de Roma. Fue así que hacia fines de los 1990 surgió la idea en Uruguay, como recuerda la ex fiscal penal Mirtha Guianze, debido a que "no se veía en ese momento un

[11] Fried, Gabriela y Francesca Lessa (compiladoras). *Luchas contra la impunidad: Uruguay 1985-2011*. (Montevideo: Trilce, 2011); Marchesi, Aldo (organizador). *Ley de Caducidad: Un tema inconcluso.* (Montevideo: Trilce, 2013); y Rico, Álvaro (coordinador). *Cómo votaron los partidos en el plebiscito contra la caducidad en 2009 y la historia contra la impunidad 2006-2013*. (Montevideo: Trilce, 2014).

[12] CIDH. "Informe 29/92," 2 de octubre de 1992, OEA/Ser.L/V/II.83, Doc. 14, https://www.cidh.oas.org/annualrep/92span/Uruguay10.029.htm

[13] Entrevista a Silvia y María Bellizzi, 13 de febrero de 2018.

[14] Denuncia 42.335 bis: 'Rodríguez Larreta Piera, Enrique s/denuncia", presentada al Juzgado N. 22 Secretaria N. 148 de la ciudad de Buenos Aires. Archivo Histórico del CELS, consultado el 14 de marzo de 2018.

[15] Roht-Arriaza, Naomi. *The Pinochet Effect: Transnational Justice in the Age of Human Rights*. (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2006).

panorama esperanzador o de cambio para volver a intentar reabrir a los juicios, debido a la posturas de los tribunales inferiores que clausuraban toda denuncia con la Ley de Caducidad y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que la había considerado constitucional en 1988"[16].

3. Denunciar en Italia

Aurora Meloni, esposa de Daniel Banfi quien fue asesinado por la coordinación represiva en octubre de 1974 en Buenos Aires juntos con otros dos exiliados uruguayos, Luis Latronica y Guillermo Jabif, recuerda como en los primeros meses de 1999 el entonces diputado Felipe Michelini la invitó a participar en una reunión en la sede de SERPAJ en Montevideo, cuyo propósito era presentar una denuncia en Italia.[17] En esa reunión participaron figuras claves de la lucha contra la impunidad en el país, como María Bellizzi, Luz Ibarburu, Marta Casal Gatti, Filomena Narducci, Javier Miranda, y Raúl Olivera en representación de la Secretaría de Derechos Humanos del PIT-CNT[18]. Se sumó posteriormente a la denuncia Cristina Mihura, otra uruguaya que vivía en Italia, quien desde hacía tiempo colaboraba con Luz Ibarburu y María Esther Gatti, ya que sus seres queridos habían desaparecido en la misma ola represiva contra el PVP de fines de setiembre y comienzo de octubre de 1976[19].

En mayo de 1998, después de más de una década, las investigaciones sobre los delitos cometidos durante la dictadura argentina y con imputados como el Comandante del Primer Cuerpo del Ejercito Suárez Mason y Emilio Massera, integrante de la Junta Militar de 1976, finalmente empezaban a dar sus primeros pasos en Italia[20]. Fue en ese contexto que el abogado Giancarlo Maniga presentó en Roma el 9 de junio de 1999 la primera denuncia que dio origen al posteriormente llamado juicio Operación Cóndor[21]. Esa primera querella fue firmada por Aurora Meloni, Cristina Mihura, María Esther Gatti, Luz Ibarburu, y María Bellizzi, en relación a cinco víctimas ítalo-uruguayas: Daniel Banfi, Bernando Arnone, María Emilia Islas, Juan Pablo Recagno y Andrés Bellizzi, quienes habían sido asesinados o desaparecidos en Argentina entre 1974 y 1977. Estaba también la argentina Claudia Allegrini como denunciante por su esposo, Lorenzo Viñas Gigli, ciudadano ítalo-argentino que había desaparecido en la frontera con Brasil en 1980. El código penal italiano no contempla -como el español que se usó en el caso Pinochet- la jurisdicción universal. En Roma, se utilizó el artículo 8 que autoriza la investigación de delitos políticos cometidos contra ciudadanos italianos en el exterior, si el Ministro de Justicia autoriza la jurisdicción de las

[16] Entrevista a Mirtha Guianze, 4 de mayo de 2018.
[17] Entrevista a Aurora Meloni, 21 de setiembre de 2019.
[18] Ver tambien Nadia Angelucci, "Juicio por Plan Cóndor: 40 años y 11.000 kilómetros en busca de justicia", *La Diaria*, 6 de julio de 2019.
[19] Entrevista con Cristina Mihura, 15 de diciembre de 2017.
[20] Caporale, Francesco. *Desaparecidos: Note a margine di tre processi*. (Bologna: Qudu Libri, 2015).
[21] Entrevista a Giancarlo Maniga, 4 de junio de 2018.

cortes de Roma para tal propósito. El Ministro Oliviero Diliberto aprobó la investigación el 8 de julio de 1999.

Giancarlo Capaldo fue el fiscal que llevó adelante la etapa de investigación, que fue muy profunda y detallada, extendiéndose por varios años. En diciembre del 1999 viajó rumbo al Cono Sur para entrevistarse con los familiares de las víctimas y recopilar información. Posteriormente, viajó a España e inclusive a EEUU en 2001, llegando a entrevistarse ahí con Michael Townley, el temido agente de la DINA (policía secreta) chilena. Debido a una investigación tan amplia y compleja, Capaldo trabajó conjuntamente con los jueces Garzón de España, Leloir de Francia, y sus pares en Argentina y Uruguay que estudiaban casos vinculados[22]. Asimismo, contrató a la doctora Giulia Barrera de los archivos del estado italiano, junto a historiadores e investigadores, para abordar la abundante prueba documental que provenía de los archivos de distintos países, tanto de Latinoamérica como de EEUU. El fiscal finalmente, analizando a todo el material reunido, decidió estructurar la causa alrededor de la llamada Operación Cóndor, que era el eje común de los casos.

Siete años después, el fiscal cerró la etapa de pre-sumario el 10 de julio de 2006. En ese momento, Capaldo pidió la detención de 146 imputados, entre ellos jefes de estados como Pinochet, Videla, Stroessner y Bordaberry, militares como Contreras, civiles como Blanco y policías: Entre ellos había 61 argentinos, 33 uruguayos e 23 chilenos[23]. De estos 146 acusados, solo 33 quedaron al momento en que el 12 de febrero de 2015 empezó la fase oral y publica del juicio en el tribunal de Roma; los imputados estaban acusados de la muerte de 43 personas entre el 1973 y 1980. Varios acusados como Pinochet y Stroessner murieron antes de que empezara el juicio, mientras que todos los imputados argentinos quedaron afuera de la causa, ya que la Argentina estaba realizando su propio juicio sobre la Operación Cóndor. El juicio argentino culminó el 27 de mayo de 2016 con la condena de 15 de los 17 imputados, entre ellos el coronel uruguayo Juan Manuel Cordero Piacentini a 25 años por el secuestro de 11 ciudadanos uruguayos en 1976 en Buenos Aires[24]. La Sala IV de la Cámara Federal de Casación Penal confirmó todas las condenas en mayo de 2018.

La causa italiana estaba compuesta por tres cuerpos. Existía un primer dossier del año 1998 en el que se había denunciado el asesinato de cuatro ciudadanos ítalo-chilenos entre 1973 y 1976. Ellos eran: Juan Bosco Maino Canales, Juan José Montiglio Murúa, Jaime Patricio Donato Avendaño, y Omar Venturelli Leonelli. El segundo dossier – definido Operación Cóndor – abarcaba, por un lado, al secuestro de seis ciudadanos ítalo-argentinos: Mafalda Corinaldesi en Argentina; Luis Stamponi en Bolivia; Alejandro José Logoluso Di Martino y Dora Marta Landi en Paraguay; Lorenzo Ismael Viñas Gigli y Horacio Domin-

22 Entrevista a Giancarlo Capaldo, 13 de diciembre de 2017.

23 Ver el documento: Richiesta di misure cautelari nel Procedimento penale n. 31079/05 R.G.N.R. formulate dal Pubblico Ministero, Dott. Giancarlo Capaldo, il 10 luglio 2006 en la página de 24marzo.it

24 Lessa, Francesca. "Justicia sin fronteras: El juicio por el Plan Cóndor," en SERPAJ, *Derechos Humanos en el Uruguay: Informe 2016*. (Montevideo: SERPAJ), páginas 25 a 41.

go Campiglia en Brasil. Por el otro, estaban los casos de 13 ciudadanos ítalo-uruguayos, todos secuestrados en la Argentina: Daniel Álvaro Banfi Baranzano; Andrés Humberto Bellizzi Bellizzi; Héctor Orlando Giordano Cortazzo; Gerardo Francisco Gatti Antuña; Armando Bernardo Arnone Hernández; Edmundo Sabino Dossetti Techeira; Ileana Sara María García Ramos de Dosetti; Yolanda Iris Casco Ghelpi de D'Elia; Julio César D'Elia Pallares; Raúl Edgardo Borrelli Cattaneo; Raúl Gambaro Núñez; María Emilia Islas Gatti de Zaffaroni y Juan Pablo Recagno Ibarburu. Finalmente, el ultimo dossier se refería a 18 uruguayos y dos argentino-uruguayos secuestrados en el marco del Cóndor en Buenos Aires entre diciembre de 1977 y enero de 1978. Ellos eran: Alberto Corchs Laviña; Elena Paulina Lerena Costa de Corchs; Alfredo Fernando Bosco Muñoz; Guillermo Manuel Sobrino Berardi; Gustavo Alejandro Goycochea Camacho; Graciela Noemi Basualdo Noguera de Goycochea; María Antonia Castro Huerga de Martínez; José Mario Martínez Suárez; Aída Celia Sanz Fernández; Elsa Haydee Fernández Lanzani de Sanz; Atalivas Castillo Lima; Miguel Ángel Río Casas; Eduardo Gallo Castro; Gustavo Raúl Arce Viera; Juvelino Andrés Carneiro Da Fontoura Gularte; Carolina Barrientos Sagastibelza de Carneiro (argentina-uruguaya); Carlos Federico Cabezudo Pérez; María Asunción Artigas Nilo de Moyano; Alfredo Moyano Santander (argentino-uruguayo) y Célica Élida Gómez Rosano[25]. Estos últimos 20 homicidios estaban imputados únicamente al capitán de navío Jorge Néstor Tróccoli Fernández, quien había escapado de Uruguay en 2007, cuando allí se inició una investigación justamente para aclarar estos asesinatos, buscando refugio en Italia donde aún reside[26].

El juicio en Roma fue posible gracias a los esfuerzos de los familiares de las víctimas y también el apoyo de muchos/as abogados/as italianos/as que los representaban -trabajando la mayoría de ellos de forma honoraria- de la Iglesia Valdés, de los sindicatos italianos, y de la ONG "24 marzo" y su presidente Jorge Ithurburu, como de muchos/as periodistas que acompañaron el juicio por muchos años. La primera instancia se realizó frente a la Tercera Corte de Asís de Roma, presidida por la Jueza Evelina Canale, y con Capaldo y Tiziana Cugini como fiscales. Esta prima fase se extendió casi dos años, desde el 12 de febrero de 2015 hasta el 17 de enero de 2017, cuando se dictó sentencia. En esos meses, la Corte escuchó el testimonio de más de 130 testigos que incluían familiares de víctimas, sobrevivientes de las diferentes dictaduras del Cono Sur, analistas de documentos como el chileno Carlos Osorio que trabaja para la ONG *National Security Archive* que se ocupa de la desclasificación de documentos del gobierno de EEUU, el fiscal del juicio Cóndor argentino Pablo Ouviña, y activistas de derechos humanos como el brasileño Jair Krischke. El 17 de

25 Toda la información sobre las víctimas viene de la página de la ONG 24 marzo http://www.24marzo.it/index.php?module=pagemaster&PAGE_user_op=view_page&PAGE_id=483&MMN_position=184:184

26 En octubre de 2009, resultaron condenados el ex dictador Gregorio Álvarez y el marino Juan Carlos Larcebeau por los homicidios cometidos en el marco de la represión contra los grupos GAU-MLN-PCR. Ver Smink, Veronica. "Uruguay condena a ex mandatario," BBC Mundo, 22 de octubre de 2009, https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/10/091022_1733_uruguay_condena_gm

enero de 2017, la Corte fue la primera en Europa en reconocer la existencia de la Operación Cóndor y condenó a ocho oficiales de alta jerarquía a la pena de cadena perpetua por ser los autores intelectuales de esa red criminal transnacional. Ellos eran: Juan Carlos Blanco (Uruguay); Luis Arce Gómez y Luis García Meza (Bolivia); Francisco Morales Bermúdez, Pedro Richter Prada, y Germán Ruiz Figueroa (Perú); y Rafael Valderrama Ahumada, y Hernán Ramírez Ramírez (Chile). Por otro lado, los jueces absolvieron otros 19 imputados uruguayos, chilenos, y peruvianos, considerando que no se encontraba suficientemente comprobado su papel en los homicidios[27].

Poco después de la sentencia, la fiscalía de Roma –la única empoderada de presentar el pedido de apelación según el código penal italiano– apeló la sentencia de primera instancia, con el objetivo de revertir las absoluciones. La segunda etapa del juicio tuvo lugar frente a la Primera Corte de Asís de Apelación, compuesta por dos jueces profesionales y seis jueces populares, entre el 12 de abril de 2018 y el 8 de julio de 2019. Su presidenta era la jueza Agatella Giuffrida. En setiembre de 2018, el abogado Andrea Speranzoni, que representaba la República Oriental del Uruguay en la apelación[28] y varios familiares, junto con su colega Alicia Mejía, viajaron a Montevideo y Buenos Aires para tener acceso a la nueva documentación que había sido recientemente hallada. Gracias a este viaje, Speranzoni presentó al tribunal 13 nuevos documentos de archivos que habían salido a la luz después de dictarse la sentencia de primera instancia. El 21 de diciembre de 2018, respondiendo al pedido del abogado, la Corte resolvió reabrir parcialmente la investigación en apelación. Rechazó la solicitud de escuchar nuevos testigos, pero sí aceptó incorporar a 12 de los 13 nuevos documentos brindados por Speranzoni, que provenían principalmente del archivo de los Fusileros Navales de Uruguay (FUSNA) y documentos desclasificados del gobierno de EEUU. El objetivo era poder complementar la abundante prueba ya presentada en primera instancia con estos nuevos archivos que no estaban disponibles en ese entonces. Se pretendía demonstrar con este doble conjunto de prueba como los imputados absueltos no habían tenido un rol segundario en los homicidios, sino que habían participado directa y activamente en su planificación y en los operativos de secuestros, que eran al paso anterior a su asesinato.

Como adelantamos al comienzo, la tarde del 8 de julio de 2019, la Corte de Apelación no solamente confirmó las condenas ya dictadas en primera instancia, sino que condenó a la misma pena de cadena perpetua a 18 imputados que había sido absueltos en 2017, en relación a 38 homicidios[29]. Los nuevos condenados son 12 uruguayos: Pedro Mato Nar-

---

27 "Desaparecidos, processo Condor: 8 ergastoli e 19 assoluzioni," *La Repubblica*, 17 de enero de 2017, https://www.repubblica.it/cronaca/2017/01/17/news/desaparecidos_assise_8_ergastoli_e_19_assoluzioni-156247261/

28 En la primera instancia, el abogado fue Fabio Maria Galiani.

29 Al comienzo del juicio se investigaron los homicidios de 43 víctimas en el juicio. Pero, por la muerte de varios imputados –ver nota siguiente– se tuvieron que excluir del juicio los siguientes asesinatos: dos uruguayos - Andrés Humberto Bellizzi Bellizzi y Héctor Orlando Giordano Cortazzo, dos argentinos - Alejandro José

bondo, José Gavazzo Pereira, José Arab Fernández, Ricardo Medina Blanco, Luis Maurente Mata, José Sande Lima, Ernesto Soca, Ernesto Ramas Pereira, Jorge Silveira Quesada, Gilberto Vázquez Bisio, Jorge Néstor Tróccoli, y Juan Carlos Larcebeau; 5 chilenos, Pedro Octavio Espinoza Bravo, Daniel Aguirre Mora, Carlos Luco Astroza, Orlando Moreno Vásquez y Manuel Abraham Vásquez Chauan, y un peruano, Martín Martínez Garay.[30] Los familiares y sus abogados/as no podían contener la emoción y satisfacción de haber logrado tal veredicto.

4. Justicia al fin

Este veredicto reciente se suma a una larga lista de causas judiciales que han intentado investigar los delitos de la coordinación represiva en los años del terrorismo de Estado en diferentes países del Cono Sur y hasta en Europa y EEUU. Hasta la fecha, existieron por los menos 34 causas judiciales que acontecieron en Argentina, Chile, Uruguay, Italia, EEUU, Paraguay, Brasil, Francia, y Perú. De éstas, en 21 ya se dictó por lo menos una sentencia de primera instancia, dos fueron archivadas, 10 siguen en etapa de investigación y una se encuentra actualmente en juicio. Hemos contabilizado que, hasta la fecha, 87 oficiales militares, policías, y civiles de Argentina, Bolivia, Chile, Perú, Paraguay y Uruguay han sido condenados por los crímenes cometidos en contra de 214 víctimas de la coordinación represiva. Además de investigar los delitos de lesa humanidad que se cometieron en el marco de la represión transnacional y condenar a sus responsables, la sentencia dictada en Roma constituye también una clara advertencia a todas aquellas personas que hoy en día están cometiendo delitos de esta naturaleza. A pesar de las demoras y de los obstáculos, nadie está afuera del alcance de la ley y de la justicia y, tarde o temprano, aquellos que perpetran tan graves crímenes tendrán que responder por ellos frente a los tribunales.

Específicamente en Uruguay, esta sentencia es especialmente importante porque permitió llegar a la condena de dos ex militares, Jorge Néstor Tróccoli y Pedro Mato Narbondo, que años atrás se habían escapado del país precisamente para evitar que la justicia investigara su accionar durante la dictadura. Si la condena se confirmara en Casación, Tróccoli tendrá que cumplir la sentencia de cadena perpetua en cárceles italianas. Por otro lado, Mato Narbondo se encuentra prófugo de la justicia uruguaya desde 2013 y reside actualmente en Brasil, presumiblemente en la ciudad fronteriza de Santana do Livramento.

Logoluso Di Martino y Dora Marta Landi, y la argentina Mafalda Corinaldesi por cuyo homicidio solamente fue absuelto Juan Carlos Blanco. Por más detalles: http://www.24marzo.it

[30] La Corte también confirmó la absolución del imputado uruguayo Ricardo Eliseo Chávez Domínguez. Durante los últimos años, fallecieron los siguientes imputados y/o condenados en el juicio: 1. Arellano Stark, Sergio Víctor; 2. Contreras Sepúlveda, Juan Manuel Guillermo; 3. Ramírez Pineda, Luis Joaquín; 4. Moren Brito, Marcelo Luis Manuel; 5. Paulós, Iván; 6. Álvarez Armellino, Gregorio Conrado; 7. García Meza Tejada, Luis; y 8. Richter Prada, Pedro.

Recientemente, una investigación de Brecha sacó a la luz que este militar sigue cobrando su jubilación desde el exterior[31].

El día siguiente a la lectura de la sentencia, en una conferencia de prensa organizada en la Fundación Basso en Roma, algunos/as de los/as abogados/as ofrecieron un análisis preliminar de la decisión de la Corte, hasta que la misma difunda sus fundamentos en enero de 2020. Todos/as los/as letrados/as coincidieron en resaltar como la sentencia de primera instancia y de apelación tienen que leerse de forma conjunta, ya que se encuentran estrechamente vinculadas. La abogada Alicia Mejía, quien representaba a los familiares de Aida Sanz en el juicio, resaltó como "*por un lado, la sentencia de primera instancia reconoce la existencia de la Operación Cóndor e identifica a sus principales responsables, es decir los autores intelectuales de ese plan criminal; por el otro, la sentencia de apelación reafirma la existencia del plan y declara además la responsabilidad de determinados sujetos en hechos delictivos específicos*'. La condena de los imputados originalmente absueltos se pudo lograr, según Mejía, '*gracias a una lectura conjunta que hizo la Corte de todos aquellos elementos que ya se encontraban en la causa desde la primera instancia y el aporte de la nueva documentación que se agregó en la apelación*'. Asimismo, el abogado Giancarlo Maniga, quien había presentado la querella original en junio de 1999, afirmó que hubo una confirmación de la sentencia de primera instancia a la que se adjuntaron otros condenados. Según el abogado, es altamente probable que la Corte enmarcó los crímenes cometidos en la figura legal de 'concurso' de varias personas en la comisión de un delito. En este sentido, tanto la fiscalía como los/as abogados/as habían argumentado que el patrón de secuestros, detenciones ilegales, y torturas, que terminaban con la muerte o desaparición de las víctimas era sistemático en ese periodo. Por lo tanto, los imputados que trabajaban en los engranajes de la represión sabían que el objetivo final de cualquier operación era la eliminación física de los opositores políticos. Finalmente, Andrea Speranzoni dedicó la sentencia a todas las víctimas y familiares que tuvieron que vivir estos hechos e hizo referencia la 'justicia posible,' remarcando como siempre van a existir fiscales, abogados/as y ONG atentas y dispuestas a denunciar e investigar los delitos de lesa humanidad en cualquier lugar del mundo.

Conclusión: La impunidad fáctica en Uruguay

La sentencia dictada en Roma tuvo un fuerte impacto en Uruguay ya que es ahí, como hemos visto, que se encuentran los origines de este juicio y, además, el Estado se constituyó como querellante en el proceso, siendo el único país de Sur América en tomar ese papel. Una sentencia tan contundente de parte de los jueces italianos marca un claro contraste con la situación de paralización de los juicios en Uruguay en los últimos años. Desde el 2012, solamente se han dictado siete sentencias de primera instancia en el país, llegando a un total de 13 veredictos en relación a los juicios por delitos de lesa humanidad en los últimos quince años. Como se afirma en un reciente informe del Observatorio Luz Ibarburu, los juicios

[31] Mauricio Pérez, 'Vivo, y de vivo', *Brecha*, 6 de setiembre de 2019.

penales se encuentran en una situación de parálisis y el proceso de búsqueda de verdad y justicia está básicamente estancado en el país[32].

Si tomamos una perspectiva regional comparativa podemos ver que, tanto Argentina como Chile han avanzado mucho más en la persecución penal de los delitos de sus respectivas dictaduras. En Argentina, según estadísticas de julio de 2019 proporcionadas por el Ministerio Publico Fiscal, existen 591 causas por delitos de lesa humanidad, de las que 22 se encuentra en etapa de juicio, habiéndose dictado sentencia en 226 de ellas: esto representa un 38% del total. Por otro lado, de las 3.202 personas investigadas, ya se condenaron a 915 mientras que 144 fueron absueltas[33]. Por otro lado, en Chile, hasta 2018, se habían dictado 447 sentencias en causas de delitos de lesa humanidad, 53 en causas civiles y 394 en causas penales. Hasta diciembre de 2018, había un total de 2.837 personas condenadas en primera instancia y 1.346 causas vigentes, de las cuales 1.017 están en etapa investigativa[34].

En comparación, los avances logrados en Uruguay son más escasos. Según la base de datos sobre los juicios por los delitos de la dictadura del Observatorio, existen a setiembre de 2019, **305 denuncias penales** en los tribunales uruguayos. De éstas, el 50% (151 causas), se encuentran en la etapa de presumario; el 13% (41 causas), han sido acumuladas a otra, mientras que el 30% (94 denuncias), han sido archivadas; solamente 4 están en etapa de sumario[35]. Se ha dictado sentencia de condena únicamente en **13 causas, que corresponde al 5% del total**: entonces **el 95% de las denuncias quedan impunes y sin resolución todavía**. Algunas de estas denuncias penales fueron presentadas en febrero y abril de 1984, cuando Uruguay se encontraba aún bajo dictadura. A más de 35 años, los tribunales del país no han resuelto dichas causas, constituyendo una situación de denegación de justicia para las víctimas y sus familiares.

A la lentitud de parte de la justicia, se suma además el hecho que el Estado uruguayo nunca adoptó ni desarrolló una política pública en relación al tema de derechos humanos que abarque a los tres poderes del Estado y que activamente impulse iniciativas para aclarar los delitos del pasado reciente. En 2013, el entonces Relator Especial de Naciones Unidas Pablo De Greiff señaló después de su visita al Uruguay como los principales impulsores de las iniciativas en pos de verdad, justicia, y reparación en el país habían sido las víctimas, sus familiares, y las agrupaciones de derechos humanos[36]. Más recientemente, en mayo de

---

32 "Escrito de *Amicus Curiae* presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el Observatorio Luz Ibarburu en el Caso Gelman vs. Uruguay," 5 de setiembre de 2019, https://www.observatorioluzibarburu.org/noticias/amicus-audiencia-supervision-sentencia-gelman-vs-uruguay-05092019

33 Datos al 30 de junio de 2019, ver https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2019/07/Estad%C3%ADsticas-junio-2019-tipograf%C3%ADa.pdf

34 "Corte Suprema ha dictado 447 sentencias por violaciones a los derechos humanos entre 2002 y 2018," 17 de enero de 2019, https://www.codepu.cl/corte-suprema-ha-dictado-447-sentencias-por-violaciones-a-los-derechos-humanos-entre-2002-y-2018/

35 Ver referencia *Amicus Curiae*.

36 "Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff," 28 de agosto de 2014, A/HRC/27/56/Add.2.

2019, la Comisionada Antonia Urrejola, Relatora para Uruguay y Encargada de la Unidad sobre Memoria, Verdad y Justicia de la CIDH apuntó que el Estado uruguayo tenía una deuda con todas las víctimas, que era independiente de los gobiernos de turno y que alcanzaba a los tres poderes del Estado[37].

La falta de una política pública a nivel del estado se refleja en el actuar de diferentes instituciones y en las consecuencias que eso genera a nivel de la justicia. El Fiscal de Corte, Jorge Díaz, aseveró en 2017 como no existía una estrategia común de persecución penal en el estado y eso generaba el fraccionamiento de decenas de causas en distintos juzgados, con distintos operadores. Díaz reconoció además que existe desde las contrapartes, "una estrategia común de parte de las defensas [de los militares] de ir dilatando los juicios para demorar las resoluciones." Estos recursos se interponen en cascada, con el único objetivo de tender a la dilación de la resolución judicial de las causas y lograr la impunidad biológica de los imputados[38]. Entonces, a la falta de estrategia del Estado, se contrapone una estrategia clara y unificada de los defensores de los imputados. Finalmente, cabe mencionar la errática jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que sostiene una postura extremadamente conservadora al entender que los delitos cometidos durante la dictadura no constituyen delitos de lesa humanidad[39]. Dicha postura es sumamente anacrónica, desconociendo los avances en el Derecho Internacional en materia de derechos humanos desde 1945, y contraria a los estándares interamericanos de derechos humanos, siendo amplia y repetidamente cuestionada por Naciones Unidas, Amnistía International, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), y las mismas Comisión y Corte Interamericanas.

A este panorama de parálisis de los juicios y conservadurismo judicial se opone la sentencia en Roma, que marca un claro camino hacia la persecución penal de los delitos de lesa humanidad, más allá de las fronteras. El estado uruguayo, como querellante en ese juicio, asumió un compromiso con el tema de derechos humanos que debería materializarse no solo en foros en el exterior, sino que en primer lugar en las cortes del país. La creación de la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad desde marzo de 2018 ha marcado un cambio de rumbo importante, pero los tribunales del país necesitan resolver con la celeridad correspondiente causas judiciales que esperan una sentencia desde hace más de 35 años. Hasta que esto no suceda, las víctimas y sus familiares tendrán que buscar fuera del país la justicia que Uruguay ha sido, hasta la fecha, incapaz de brindarles, incumpliendo así sus obligaciones internacionales en derechos humanos.

37 "CIDH: situación más grave para DDHH en Uruguay es la impunidad," 29 de mayo de 2019, https://www.sudestada.com.uy/articleId__525b095e-9d45-4dc8-9f91-914ca96a2fab/10893/Detalle-de-Noticia

38 Lucas Silva, "Modernizar la Justicia", La Diaria, 23 de setiembre de 2017, https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/9/modernizar-la-justicia/

39 Jo-Marie Burt y Francesca Lessa, "Nueva decisión de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay vuelve a poner en peligro la búsqueda de verdad y justicia para los crímenes de la dictadura," 20 de noviembre de 2017 https://www.wola.org/es/analisis/nueva-decision-de-la-suprema-corte-de-justicia-de-uruguay-vuelve-poner-en-peligro-la-busqueda-de-verdad-y-justicia-para-los-crimenes-de-la-dictadura/



Montevideo, julio de 2019

Fallo Sentencia de Apelación
Juicio Plan Cóndor, Roma, Italia

Saludamos con gran emoción la sentencia de Cadena Perpetua a los 24 imputados por delitos graves (secuestro, tortura y asesinato) durante las dictaduras del Conosur de América, por el Tribunal de Apelación de Roma.

Es una satisfacción que se haya cumplido con el reclamo de Justicia sobre la suerte de nuestros familiares, durante este oscuro período dictatorial de los años 70 y 80.

Fue un largo periplo de 20 años desde el 9/6/1999 cuando 5 mujeres luchadoras, madres y esposas, se presentaron en la Fiscalía de Roma ante el Fiscal Giancarlo Capaldo buscando justicia, pues en Uruguay y Argentina, campeaba la impunidad sustentada en las leyes de Impunidad y de Punto Final.

Ellas fueron Aurora Meloni, Cristina Mihura, Luz Ibarburu de Recagno, Maria Bellizzi y Martha Casal de Gatti, quienes se ampararon en el Artículo 4° de la Ley Italiana que acoge a los ítalo descendientes como propios, tanto para ser defendidos en sus intereses, como juzgados.

Fue un largo camino, con aciertos y errores, donde el trabajo fue obstaculizado por los gobiernos democráticos quienes, además de no hacer justicia en sus propios países (donde ocurrieron los hechos y están los imputados) tampoco aportaron datos ni pruebas. Fueron los familiares, querellantes, las ONGs, y testigos ex-presos que armaron la causa, testimoniando y viajando incluso a desclasificar archivos de la CIA. Así se constituyó la Mega Causa PLAN CONDOR.

La fuga del marino Tróccoli a Italia, cuando tenía que comparecer frente a la justicia en Uruguay, sumó a esta causa a los familiares de víctimas no italianas, reclamando allí el derecho de juzgarlo.

El Plan Cóndor es un plan represivo destinado a implantar un modelo económico, social, político y cultural a la medida de intereses anti populares en la región: Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay, Perú y Bolivia.

Este importantísimo fallo, reconoce y condena este plan sistemático organizado por los aparatos represivos de los Estados miembros, destinado a investigar, perseguir, detener, torturar y eliminar (asesinar o desaparecer) a todo disidente opositor, con intercambio de prisioneros entre ellos. También reconoce dentro de este tremendo plan, la apropiación de niños y bebés como botín de guerra.

En esta segunda instancia se pudo comprobar esta coordinación no solamente de las cúpulas sino también de los mandos medios, que también tenían poder de decisión y ejecución; se aportaron documentos que involucran a la política exterior de Estados Unidos y en archivos encontrados en Uruguay y Argentina que vinculan la coordinación entre Tróccoli y Astiz, entre el FUSNA y la ESMA.

Este fallo debe contribuir a valorar los Tratados Internacionales establecidos y firmados. Reafirmar la imprescriptibilidad de los delitos de Lesa Humanidad e impulsar al Poder Judicial a obrar en consecuencia.

Junto a la condena a Tróccoli, ratifica los fallos resultantes en nuestro país condenando a Larcebeau, Gavazzo, Cordero, Medina y la inclaudicable lucha por verdad y justicia que no ampare la impunidad de este negro periodo.

Y continuar exigiendo, que es posible y necesaria toda la verdad.

En los países donde ocurrieron las desapariciones, los secuestros están las pruebas y los imputados. También los restos de nuestros desaparecidos que seguiremos buscando.

Debemos felicitar y agradecer el trabajo profesional y la calidad humana para llevar adelante esta Causa a la Fiscal TIZIANA CUGINI, a los abogados ANDREA SPERANZONI, ARTURO SALERNI y MARIO ANGELLELI y equipo; al Fiscal GIANCARLO CAPALDO; al Gobierno Italiano; a la ONG 24Marzo y su coordinador JORGE ITHURBURU; a la Secretaria de Derechos Humanos del PIT-CNT; a las Centrales Sindicales italianas CGIL; a SERPAJ; la Iglesia Valdense; a los gobiernos provinciales y comunales que promovieron desde el inicio la Causa. Luego al Gobierno Uruguayo en el cambio de abogado que fue fundamental para revertir la sentencia primaria, a la embajada Uruguaya en Roma, a historiadores como FRANCESCA LESSA y ROSSELLA TALLERICO, MARTIN ALMADA que aporto los ARCHIVOS DEL TERROR; ROGER RODRIGUEZ, la ex fiscal MIRTHA GUIANZE, expresos que volvieron a revivir sus tormentos, a la intérprete GIULIA SPANESI y a todos los que hicieron posible esta sentencia irrevocable: TODOS CULPABLES, PENA MAXIMA CADENA PERPETUA.

Queda mucho por hacer en nuestro país, los archivos están y muchos imputados aún sin juzgar.

Los delitos de lesa humanidad no deben quedar impunes.
Se ha hecho Justicia pero falta saber la Verdad: ¿DONDÉ ESTÁN?
POR TODOS ELLOS!

Por Memoria, Verdad, justicia y Nunca Más dictaduras!
Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos

La sorpresiva aparición de Cabildo Abierto
y el futuro de los derechos

Henry Trujillo[1]

El ciclo electoral del año 2019 rompió una larga historia de estabilidad del sistema de partidos, que desde el retorno de la democracia se había estructurado en torno a los dos partidos tradicionales y el Frente Amplio, con algún desprendimiento ocasional como el Nuevo Espacio y cierta incidencia del Partido Independiente en la última legislatura. La aparición repentina y muy exitosa del partido Cabildo Abierto (originalmente denominado Movimiento Social Artiguista), con casi el 11% de los votos, marcó un hecho inédito en la historia nacional[2]. Sin embargo, la novedad no está dada solo por lo imprevisto de su entrada –el partido se fundó hacia noviembre de 2018-, sino por las características del partido –con clara presencia de figuras de ex militares- y las de su candidato presidencial, el ex comandante Guido Manini Ríos. Por primera vez, un partido que reúne credenciales suficientes como para ser incluido en la derecha extrema obtiene una significativa representación parlamentaria y, por lo tanto, una fuerte incidencia en las políticas públicas del próximo quinquenio, lo que podría poner en jaque la vigencia de derechos de ciudadanía y la prosecución de las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos durante la dictadura.

Es importante entonces intentar entender este fenómeno desde el punto de vista de lo que significa para los derechos humanos, sin perjuicio del trabajo que los cientistas sociales seguramente realizarán en los próximos años para explicar esta aparición inesperada. Para ello, en este trabajo intentaremos discutir, al menos a título de impresiones primarias, las siguientes cuestiones. en primer lugar, si Cabildo Abierto debe ser considerado un partido de extrema derecha, o si solo corresponde hablar de derecha a secas. En paralelo, hasta qué punto es similar a otros partidos y movimientos de derecha en la región –particularmente el encabezado por Jair Bolsonaro-. En segundo lugar, hasta qué punto es novedoso, especialmente desde el punto de vista de las ideas y valores que encarna. En tercer lugar, exponer las hipótesis que permitirían explicar la obtención de ese nivel de apoyo en tan poco tiempo. En esa discusión, habrá que poner en juego también la particular coyuntura que vive el mundo entero desde la crisis del 2008, y vincularla con ciertos aspectos estructurales de la sociedad uruguaya, así como de su sistema de partidos. Finalmente, intentaremos evaluar

---

[1] Escritor y sociólogo.

[2] Aunque con notorias continuidades con otros movimientos conservadores que se dieron a lo largo del siglo XX. Sobre esto, ver la nota de Carlos Demasi: "¿Qué hay de nuevo con Cabildo Abierto?", *La Diaria*, 2 de noviembre de 2019, p.20. También el libro de Magdalena Broquetas: *La trama autoritaria. Derechas y violencia en Uruguay (1958-1966)*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2015.

qué influencia puede este fenómeno tener en las investigaciones sobre el pasado reciente y en general para la vigencia de los derechos de ciudadanía.

Cabildo Abierto: ¿derecha, extrema derecha, neofascismo, o populismo de derecha?

El candidato a presidente de Cabildo Abierto manifestó su enojo cuando su partido fue calificado de "extrema derecha". Seguramente, la presencia en sus filas de algunos ex militares vinculados a la represión, e incluso de uno procesado por el secuestro y asesinato de Eugenio Berríos, podría hacer ociosa la discusión[3]. Sin embargo, el discurso de Manini Ríos durante la campaña no es enteramente coincidente con el pensamiento de extrema derecha moderna en algunas temáticas, por ejemplo en lo referido a los inmigrantes[4]. La ausencia de xenofobia, entonces, puede generar dudas respecto a esta calificación.

Establecer si un partido es, o no, de extrema derecha no tiene un simple interés taxonómico: ubicarlo en la categoría ayuda a entender sus similitudes y diferencias con otros grupos políticos, del signo que sean, y a establecer las causas de su emergencia. Así pues, es una pregunta pertinente. Ahora bien, la literatura sobre el tema se enfrenta a la heterogeneidad de aspectos, principalmente en lo ideológico, que parecen mostrar estos grupos. Por eso, el término "extremo" suele ser usado por ser más neutro (refiere a que las personas los ubican en el extremo derecho del eje izquierda- derecha cuando se las encuesta). A grandes rasgos, se pueden indicar cuatro elementos distintivos de estas corrientes: el ultranacionalismo, la concepción autoritaria del orden social, la prédica antisistema y la narrativa identitaria. En el caso de Cabildo Abierto, el nacionalismo no aparece tan marcado en el discurso (lo que es congruente con la postura más bien tolerante hacia la inmigración) pero está implícito en la referencia al mito artiguista y, por supuesto, en la historia de los militares que participaron en la formación del partido, en especial los Tenientes de Artigas[5]. De todos modos, son más claras las otras tres características.

La concepción autoritaria del orden social es un tópico permanente tanto en los discursos de Manini Ríos como en los documentos del partido, manifiesta sobre todo con la queja por el "caos" y la pérdida de la autoridad.

> En el Uruguay de hoy, lo que predomina más que en otras épocas es una gran inseguridad e incertidumbre. Inseguridad de futuro, en el empleo, y respecto a cuál es el futuro del Uruguay. Hay gente que está con ciertos miedos hacia adelante y ven en nosotros una posibilidad de dar más certezas en cosas que hoy son inciertas. Hay un electorado compuesto, yo diría, por gente

[3] Samuel Blixen: "Irresisitible encanto", *Brecha*, 23 de agosto de 2019.

[4] El discurso xenofóbico y contra la inmigración es considerado característico de la extrema derecha europea: José Luis RodríguezJiménez: "De la vieja a la nueva extrema derecha (pasando por la fascinación por el fascismo)". *HAOL*, Núm. 9 (Invierno, 2006), 87-99. Es de hacer notar que otro candidato de extrema derecha, Edgardo Novick, sí intentó atraer votantes con este discurso que, como es obvio en el caso uruguayo, carece de sentido para la derecha. Manini Ríos no ha manifestado una postura semejante (ver entrevista de César Barrios, *Infobae*, 26 de mayo de 2019).

[5] Ver nota de Samuel Blixen, "Un ensayo sobre la ceguera", *Brecha*, 2 de agosto de 2019.

mayor, gente débil que está viviendo mal, enrejados, y ven en nosotros, tal vez por el perfil de militar, más posibilidades para ordenar ese caos[6].

Obviamente, estas ideas son la base de las políticas de seguridad, centradas justamente en el ejercicio "sin prejuicios ideológicos" de la autoridad.

> Lo anterior [el aumento de la violencia, la intolerancia, los delitos], sumado al accionar del narcotráfico y las drogas, la aprobación del Nuevo Código del Proceso Penal, prejuicios ideológicos a la hora de ejercer la autoridad, hacen que la mayoría de los ciudadanos tengan la percepción de que el Estado ha abandonado o la menos resignado una de sus funciones fundamentales como lo es la protección de sus habitantes[7].

> Artigas era un preocupado por los más frágiles y en ese aspecto uno puede decir que coincide con ese tipo de izquierda [la que tiene sensibilidad social]. Pero en la de poner orden en el caos, en el relajo que se vive hoy, si eso es derecha, soy de derecha y no tengo ninguna vergüenza en decirlo. Ahora, para mí el orden en el relajo lo está pidiendo todo el espectro político. No lo está pidiendo la gente de derecha ni nada por el estilo. Es un clamor de los uruguayos. Vamos a terminar con este relajo, vamos a terminar con que nos sigan matando a la vuelta de la esquina, vamos a terminar con vivir enrejados, encerrados, con horas para salir y horas que no podemos salir. Vamos a terminar de vivir con el corazón en la boca. ¿Eso es ser de derecha? Creo que no, que es interpretar el sentir de la gente. Eso también es artiguismo. La gente hoy quiere terminar con esa situación de mala calidad de vida por un gobierno que no es capaz de cumplir con lo que la Constitución le manda: garantizar el derecho a la vida, el derecho a la propiedad, el derecho a la libertad de la gente.[8]

Pero no se limitan solo a la seguridad. También hay referencias al ejercicio de la autoridad en la educación y en la relación del poder del presidente con los sindicatos.

> Artiguismo también es poner orden y ejercer la autoridad. Cuando Artigas tenía que ejercer la autoridad lo hacía. Acá el presidente que venga va a tener que tener una actitud firme con el tema sindical, por ejemplo, así sea Daniel Martínez; si permite que un poder paralelo de hecho, como está hoy significando la central sindical, le siga marcando lo que pueda hacer o lo que no pueda hacer es un presidente que va a estar pintado[9]

También es muy clara la prédica antisistema. En sus versiones más radicales, estos grupos pueden rechazar el pluralismo partidario, pero es más habitual que acepten la democracia representativa. La prédica anti sistema es en realidad una narrativa contra las elites políticas tradicionales, a las que suelen acusar de haberse sumergido en la burocracia, haberse olvidado de la gente, y estar plagadas de corruptos. Algunos autores incluso señalan que éste es el rasgo distintivo de las nuevas derechas extremas[10]. Pero además, aquí lo que cuenta

---

6 Entrevista de César Barrios, *Infobae*, 26 de mayo de 2019.

7 Cabildo Abierto, "Compromiso del partido cabildo abierto con Uruguay y su gente" (Programa), p.41.

8 Manini Ríos, entrevista de Facundo Ponce de León, resumida en *El Observador*,15 de setiembre de 2019.

9 Entrevista de Juan Pablo Mosteiro y José Frugoni: "Manini Ríos está dispuesto a ser ministro de Defensa de un gobierno de Lacalle Pou si "son aceptadas" las "ideas principales" de su grupo", *Búsqueda*, 4 de julio de 2019.

10 Acha Ugarte, Beatriz. "Partidos políticos de extrema derecha en Europa: hacia un marco teórico para el análisis de nuevos partidos." Estudios de Deusto. Vol. 45, nº 2 (1997) (1997).

no es tanto el discurso como las actitudes de Manini Ríos durante su ejercicio de la comandancia del Ejército, caracterizado por una serie interminable de desacatos -particularmente durante la discusión de la reforma de la Caja Militar- y por los cuestionamientos al Poder Judicial. Como es claro, estas posiciones fueron tomadas deliberadamente[11], primero para construir el liderazgo dentro de la corporación y los círculos militares, pero también, seguramente, comprendiendo los sentimientos de sus potenciales futuros votantes.

> [Manini afirma que en su gestión bregó por] "sacar adelante a nuestro Ejército enfrentando (...) las falsedades de burócratas incapaces de ver la realidad, enceguecidos en su soberbia o atrapados en sus prejuicios ideológicos y la acción de aquellos que lucran con la confrontación, convertidos en peones bien pagos de los centros de poder mundial, siempre dispuestos a ejecutar un perverso libreto que lleve a la destrucción de nuestras instituciones y deje a los uruguayos en el más absoluto estado de indefensión"[12].

De hecho, esto también explica que Mujica haya anunciado que no votará el pedido de desafuero por el caso Gavazzo, ya que hacerlo sería "darle una medalla"[13]. En otras palabras, parece que el que cuestiona el Estado de Derecho gana.

Sin embargo, parece más adecuado considerar que el rasgo más distintivo de este tipo de grupos está en la narrativa identitaria. Y se puede argumentar que en realidad las anteriores características (nacionalismo, concepción del orden, prédica antisistémica) son una derivación de esto, que posiblemente constituya el núcleo duro del pensamiento de estas corrientes. Una narrativa identitaria hace referencia a un discurso organizado bajo la oposición nosotros /otro, donde el otro es un enemigo, a veces identificado con un grupo étnico (judíos, islamitas, mexicanos, inmigrantes en general), a veces con una categoría difusa (los que no quieren trabajar, los malvivientes, los delincuentes), a veces con las propias elites (la de los partidos, pero también la de las empresas multinacionales, George Soros...), y las más de las veces todas juntas. Esta aglomeración es el sujeto que encarna las amenazas que el partido intenta conjurar: la traición al pueblo (a la gente que trabaja, a los honestos, a los pobres) que el partido está llamado a representar.

> La extranjerización de la tierra, la enajenación y deterioro de los recursos naturales, la bancarización obligatoria, el asistencialismo como política de desarrollo contra la cultura del trabajo, el sometimiento a las agendas afectan a nuestra juventud y la falta de respeto a la Constitución, son algunos de los crudos ejemplos que dan la pauta que no se puede seguir con cinco años más de lo mismo.[....] Frente a la desilusión, nuevamente el Artiguismo emerge desde lo profundo en tiempos de incertidumbre para marcar el camino de entendimiento que permita la puesta en marcha del gran potencial que tiene Uruguay para atravesar los desafíos contemporáneos.
>
> El Partido Cabildo Abierto es, ni más ni menos, la expresión de esta autoconciencia histórica, un movimiento sustentado en el valor de la palabra, con vocación de justicia en el más amplio

[11] Ver nota de opinión de Miguel Arregui, "Para leer a Manini", El Observador, 16 de marzo de 2019.

[12] Citado en entrevista a Gerardo Caetano (Lourdes Rodríguez: "Hay que dimensionar la gravedad de los sucedido", *Brecha*, 15 de marzo de 2019).

[13] "Mujica dijo que no votará el desafuero de Manini en el Senado", El Observador, 1 de noviembre de 2019.

de sus sentidos, de construcción de consensos y de servicio a la Patria, surgido para devolver la esperanza a quienes la han perdido y para hacer en definitiva junto a los uruguayos un mejor país para vivir[14]

Algunos podrían decir que esta es una definición de populismo, más que de derecha extrema. Sin duda, pero como señalaba Ernesto Laclau, el populismo no es tanto un tipo de movimiento o grupo, como una forma de hacer política. En ese sentido, todo partido es populista en algún momento y en alguna medida, dependiendo de las circunstancias. Al mismo tiempo, importa ver que la nueva extrema derecha no es lo mismo que el neofascismo, al menos si se entiende por tal un movimiento que reivindica la simbología y la historia de los fascismos[15]. Pero más allá de los detalles, parece claro que Cabildo Abierto entra sin problemas en esta definición de extrema derecha. Por supuesto, no está solo allí: el Partido de la Gente, de Novick (que también llegó al Parlamento), el grupo colorado de Gustavo Zubía, y tal vez el PERI (que obtuvo un diputado) pueden ser incluidos también.

Ahora, como expresión de extrema derecha, ¿es comparable a otros ejemplos? Y en particular, ¿es comparable al bolsonarismo? En principio, Manini no presenta la incorrección verbal de Bolsonaro, no reivindica de forma expresa a la dictadura –más bien elude el tema del pasado reciente- y Cabildo Abierto en general se mueve de forma más medida de como lo hacen los seguidores del bolsonarismo. Sin embargo, el patrón ideológico parece similar, y como se ha dicho, también resulta comparable con los grupos de extrema derecha de Europa, una vez que se toman en cuenta las circunstancias.

Derecha, izquierda y antimodernidad

Ahora bien, ¿hay algo realmente novedoso en términos de ideas y valores? Evidentemente no, porque todos los elementos ideológicos estuvieron presentes, juntos o por separado, en distintos partidos de derecha, y también de izquierda. Tanto es así, que incluso el término derecha o izquierda pueden resultar confusos cuando se intentan caracterizar estas concepciones. Por supuesto, no se trata de decir que se hayan acabado las ideologías, sino de que lo que está en juego son múltiples dimensiones que no se pueden reducir al eje izquierda- derecha.

[14] Cabildo Abierto, "Compromiso del partido Cabildo Abierto con Uruguay y su gente" (Programa), p.4.

[15] El conocido incidente donde Manini se fotografió con un joven que vestía una camiseta pintada con una sigla nazi, y el hecho de que este fuera rápidamente expulsado, lo mismo que la afirmación de que se expulsaría a un convencional con antecedentes semejantes, puede ser tanto interpretado como un intento de tomar distancia con esa historia, como con una necesidad electoral, como una muestra de lo atractivo que es Cabildo Abierto para militantes neofascistas. Ver notas "Cabildo Abierto rechaza actitud de militante que concurrió a acto partidario con una camiseta neonazi, *La Diaria*, 25 de julio de 2019; "Guido Manini Ríos aseguró que expulsará a convencional de Cabildo Abierto si se "confirma" su pasado neonazi", *La Diaria*, 21 de agosto de 2019; "Cabildo Abierto rechazó el uso de un mensaje neonazi en la remera de un militante", *El País*, 25 de julio de 2019.

Esto es evidente desde que se observan las patentes afinidades de Cabildo Abierto y su presidenciable con el mujiquismo, en especial con algunos de sus referentes –incluido José Mujica- y muy especialmente con el fallecido Fernández Huidobro. Esto no debería llamar demasiado la atención, puesto que el discurso del antiguo MLN ya manifestaba valores y actitudes análogos en algún punto a éstos. Por ejemplo, el nacionalismo, la actitud religiosa, el antihedonismo, la austeridad, la idealización del heroísmo[16]. Sin mencionar las posturas antisistémicas. Más allá de que la curiosa deferencia de Fernández Huidobro hacia los Tenientes de Artigas puede ser vista como una estrategia –fracasada- para cooptarlos en algún proyecto americanista o nacionalista, parece evidente que tenían coincidencias ideológicas profundas. Así, hablar de izquierda o de derecha no es suficiente para entender la estructura de las concepciones que están manifestando estos movimientos.

Seguramente puede tener más éxito considerar el discurso ideológico como una combinación de numerosos ejes. Esto es señalado por algunos autores, que han propuesto sumar al eje izquierda derecha un segundo eje que se mueve entre cosmopolitismo /nacionalismo. Los movimientos de extrema derecha pueden ser ubicados en la combinación del extremo nacionalista de un eje, y el extremo derecho del otro, al tiempo que los movimientos bolivarianos o el partido griego Syriza estarían en la combinación nacionalismo e izquierda[17]. A nuestro juicio es mejor pensar en un eje donde se esparcen las posiciones relativas a la justicia distributiva (es decir, la medida de la preferencia por la igualdad en la distribución de la riqueza) y un eje que podríamos denominar moderno / antimoderno (recuperando un debate de los años noventa). El eje de lo "moderno" resume una amplia gama de valores culturales que incluyen el individualismo, el hedonismo y el racionalismo entre otras cosas, y que pueden considerarse herencia de la Ilustración. Lo opuesto tiene raíces en el movimiento contrarevolucionario aparecido como reacción a la Revolución Francesa, y que recupera la idea del hombre como ser social que adquiere su sentido y su conocimiento en el seno de una comunidad. Se puede argumentar que la tensión entre modernidad y antimodernidad ha persistido desde el siglo XVIII, y vuelve a reproducirse en cada crisis social[18].

Aunque esta forma de describir las cosas es totalmente especulativa, puede llegar a cobrar cierto sentido: un partido como Cabildo Abierto puede ser descripto como antimoderno, lo mismo que el mujiquismo. Pero a diferencia de éste, no tiene en la distribución de la riqueza una preocupación central, al tiempo que el mujiquismo no parece tan obsesionado con el tema de la autoridad. El mujiquismo se opone a los sectores "de centro" del Frente Amplio –particularmente el astorismo- que son promodernos en el sentido señalado. Pero los ejes también se cruzan dentro de los partidos tradicionales, donde las posturas comuni-

16 Luis Costa Bonino: *Crisis de los partidos tradicionales y movimiento revolucionario en el Uruguay*. Montevideo, Banda Oriental, 1985.

17 José Antonio Sanahuja,: "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos". En: Mesa, Manuela (coor.): *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-2017*. Madrid: CEIPAZ.

18 Rodríguez Jiménez, *op. cit.*

taristas y autoritarias se dan la mano con posiciones más modernas, expresadas por ejemplo en el liberalismo político.

Hay que agregar un par de elementos más, La primera es que Cabildo Abierto tiene, en lo económico, una propuesta que se acerca mucho más al liberalismo que al desarrollismo. Esto no es contradictorio, porque lo característico de los movimientos de extrema derecha es que constituyen una reacción cultural[19]. Lo económico, en estos movimientos, es secundario, por lo que el nacionalismo no necesariamente se traduce en proteccionismo. Y en el caso de Cabildo Abierto, es muy probable que las ideas económicas provengan de los cuadros escindidos del herrerismo, proverbialmente neoliberales[20].

El segundo elemento es que la perspectiva antimoderna conjuga perfectamente con el conservadurismo católico, y tal como han destacado los observadores, explica la fuga de los católicos del nacionalismo hacia Cabildo Abierto[21]. Estos dos elementos, a su vez, nos ponen en camino para explicar cómo fue que se dio este fenómeno.

Del movimiento al partido

Una explicación muy habitual de la emergencia de la extrema derecha es que constituye una respuesta a la globalización. Los votantes de la extrema derecha serían, en su mayoría, "perdedores" en el proceso de globalización. Algunas semblanzas de los militantes parecen confirmar esta intuición: Cabildo Abierto habría votado muy bien en barrios periféricos de Montevideo y en los departamentos de menor desarrollo. Sin embargo, los estudios sobre estos movimientos no encuentran un perfil demasiado definido (lo mismo que sucede con partidos de izquierda, dicho sea de paso). Así, proponer una relación directa entre globalización y voto a partidos de extrema derecha no es del todo correcto. Más bien, la globalización –y en general, todo el proceso de reestructura productiva mundial- generan algunas condiciones estructurales favorables, pero a esto hay que sumarle el "avance de la diversidad cultural y de los valores cosmopolitas de las sociedades abiertas y de la globalización"[22]. En los países europeos y Estados Unidos, estos avances afectan a varones blancos, de mayor edad y baja calificación, que no solo están más expuestos a la incertidumbre económica, sino que sufren el agravio de sus concepciones de vida. De allí que lo que parece crucial en estos movimientos es la respuesta cultural, y eso permite entender el rechazo a la igualdad

19 Sanahuja, op. cit; Ronald Inglehart y Pippa Norris. "Trump, Brexit, and the rise of populism: Economic have-nots and cultural backlash." (2016). Harvard Kennedy School of Government. Faculty Working Papers Series, 1-52.

20 Ver nota de Rosina de Armas: "Quiénes asesoran a Manini Ríos y qué ideas van a ser incluidas en su programa", *El Observador*, 22 de julio de 2019; también "Exasesor de Manini dice que se desvinculo porque hay un grupo de militares que baja línea", *El Observador*, 12 de octubre de 2019.

21 Javier Zeballos, "El Dios de Manini", nota de opinión en el portal *Montevideo.com*. 24 de octubre de 2019 [https://www.montevideo.com.uy/Columnistas/Opinion--El-Dios-de-Manini-uc733660, acceso 25 de octubre de 2019].

22 Sanahuja, *op. cit*, p. 69.

de género –que puede llegar a pura misoginia-, a los derechos de minorías sexuales (aunque con la homosexualidad la relación es más compleja[23]) y a las políticas sociales focalizadas (a las que le atribuyen el socavar la cultura del trabajo).

Pero que no exista una relación directa entre globalización y extrema derecha, no significa que no exista relación en absoluto. Hace algunos años, Fernando Filgueira y otros autores propusieron la tesis de que, con relación al bienestar social, Uruguay se había diferenciado en tres países. Uno era lo que llamaban el "Uruguay privatizado" (sectores de ingresos medios altos, escasa pobreza, ocupación formal), otro el "Uruguay de pasado corporativo y estatal" (edad promedialmente mayor, ingresos medios, bajo nivel educativo) y el tercero el "Uruguay vulnerado" (promedialmente más joven, alta probabilidad de pobreza, bajos ingresos y nivel educativo medio o bajo)[24]. Estos autores utilizaban la noción para analizar las diferencias en la estructura de riesgos y las formas de protección que tenía cada sector o "país", pero es tentadora la idea de utilizar esa tesis para explicar las raíces estructurales del voto a la extrema derecha. En efecto, se podría suponer que los que viven en el "Uruguay privatizado" tienen mejores posibilidades para sobrevivir en un mundo globalizado, mientras que los que viven en el "Uruguay de pasado corporativo y estatal" y los del "Uruguay vulnerado" están más expuestos que los primeros. Pero sobre todo, lo relevante es observar que no es fácil encontrar un proyecto común para estos tres "países", porque no puede haber un modelo de desarrollo que satisfaga las aspiraciones y necesidades de los tres al mismo tiempo. Al menos, no mientras el mundo continúe en crisis. Y puede argumentarse que si no hay proyecto común, no puede haber solidaridad, y sin solidaridad lo que emerge es el miedo. En este contexto, hay un caldo de cultivo favorable para la emergencia de posturas de extrema derecha, y eso parece reflejarse en las encuestas que señalan un crecimiento de los valores autoritarios entre la población[25].

Sin embargo, para que eso se concrete en fuerza electoral concreta es necesario que los actores que pretenden conquistar ese apoyo aporten su capacidad de organización y comunicación, y su habilidad para aprovechar las oportunidades. No es solamente una cuestión de voluntad o inteligencia, sino de recursos.

Y es que lo que probablemente tuvo Cabildo Abierto -y que no tuvieron otros postulantes, incluso alguno que siguió un camino parecido al de Manini, como el ex fiscal

[23] En un acto, el candidato a vicepresidente de Cabildo Abierto, Guillermo Domenech, dijo que el Frente Amplio impondría una ley para hacer obligatoria la homosexualidad (El País, 26 de agosto de 2019). Poco después, un candidato a diputado del mismo partido afirmó que eso había sido un "lapsus", y que la "condición sexual es una libertad de cada persona, que la ejercerá acorde a su real saber y entender mientras no afecte los derechos de los demás" (https://www.sanjoseahora.com.uy/2019/08/26/expresiones-de-domenech-fueron-un-lapsus-dijo-carsin).

[24] Gustavo de Armas y Fernando Filgueira: "En busca del tiempo perdido: las tareas del Uruguay social del siglo XXI", en Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano (coor.), *Uruguay: Agenda 2020*, Montevideo, Taurus, 2007.

[25] Equipos Mori/ OPP: *"Los valores en Uruguay: entre la persistencia y el cambio. Estudio Mundial de Valores"*, 2015. [http://200.40.96.180/images/Estudio_Mundial_Valores_Informe_final1.pdf]

Gustavo Zubía[26]- fueron recursos. No recursos financieros, sino organizativos: los recursos de organización proporcionados por los círculos sociales y redes sociales de militares retirados. En efecto, el súbito éxito de este partido, la fuerte adhesión que conquistó, la masa de militantes que de pronto se sumaron, habla a las claras de que fue la expresión de un movimiento social. Un movimiento social, en la definición que suelen dar las ciencias sociales, consiste en una masa descentralizada conducida de forma no jerárquica por un actor –en general una organización- y que son coordinados por el hecho de compartir un "marco cultural" común. Este marco cultural es un conjunto de definiciones que dan un sentido a la posición que cada individuo tiene en el mundo, y que sobre todo permiten dar nombre a los agravios a los que está siendo sometido. En este caso, no es otra cosa que el discurso nacionalista, antisistémico, centrado en el orden y en la idealización de la autoridad, que explica los males por la corrupción de los políticos, el abandono de la familia y la "pérdida de valores" producida, justamente, por la falta de autoridad. Un discurso simple, emotivo, y muy similar por momentos al de un Novick o al de un Zubía. Lo que les faltó a estos, como se dijo, fueron las potentes redes y la organización de que disponían los ex militares.

Y una vez que se produjo la eclosión, se pudo captar a sectores muy diferentes pero que venían desde hace tiempo expresando su malestar de manera desarticulada, como los empresarios rurales. A estos se sumaron los grupos religiosos, y por supuesto una gran cantidad de soldados y sus familias.

Lo que vendrá

Como parece obvio, el poder adquirido por Cabildo Abierto no parece augurar un futuro positivo para las políticas de derechos y, en particular, para las investigaciones sobre los sucesos durante la dictadura. Tanto el programa del partido como las declaraciones de Manini apuntan a impulsar la revisión de todo lo que tenga que ver con la "ideología de género" –aunque incluyen políticas de género de base familista y tradicional–, pero también a reglamentar el derecho de huelga, eliminar la comercialización de cannabis recreativo, y así por el estilo. Por supuesto, es de esperar que actúen en contra de cualquier iniciativa para revisar el pasado reciente, sin mencionar las presiones a la justicia en casos de violaciones de Derechos Humanos durante la dictadura[27].

Sin embargo, como ya ha sido destacado por diversos analistas a partir de los resultados del pasado 27 de octubre, el problema no es tanto el apoyo electoral de Cabildo

[26] Gustavo Zubía fue magistrado fiscal hasta el año 2018, y como tal hacía frecuentes apariciones en los medios de comunicación con opiniones muy duras sobre política criminal y enfrentamientos explícitos con el Fiscal de Corte. Esta exposición mediática, posiblemente deliberada también, le facilitó el ingreso a la actividad política al dejar el cargo, primero en el Partido por la Gente, y posteriormente en el Partido Colorado. A pesar de acceder al Parlamento, estuvo lejos del nivel de apoyo que encontró Manini.

[27] Según una nota de prensa, Manini sostuvo que uno de sus objetivos sería realizar cambios en el sistema judicial para que no haya más "dependientes del Poder Ejecutivo manipulando a la justicia", *La Diaria*, 8 de octubre de 2019.

Abierto, sino el retroceso de los sectores más comprometidos con la expansión de derechos de ciudadanía y, en particular, con la lucha contra la impunidad. Aunque los desacatos de Manini pueden comprenderse como una estrategia de construcción de su liderazgo, la ausencia de reacción de los sectores liberales blancos y colorados no tiene una explicación clara, y manifiesta que el discurso antisistémico no brota solo desde fuera de las instituciones. Si a eso se suman las confusas respuestas del mujiquismo a estos problemas, queda sobre la mesa una amalgama preocupante.

La situación que vive Uruguay hoy puede haberse generado en errores en la estrategia seguida por las fuerzas democráticas, pero es mucho más probable que refleje la existencia de procesos estructurales que no se resolverán en el corto plazo, al igual que para el resto de América Latina. En particular, la segmentación de la sociedad uruguaya no solo restringe el espacio para la tolerancia y la convivencia pacífica, sino que socaba la capacidad de la sociedad civil para organizarse de forma autónoma y constituirse en un contrapeso capaz de sostener el Estado de Derecho –que de eso se trata finalmente- frente a los embates de vientos tan contrarios.

Pero como la propia experiencia de la extrema derecha uruguaya parece mostrar, los límites impuestos por la estructuran no eliminan los márgenes de acción de los agentes. Al fin de cuentas, la menor radicalidad de la derecha uruguaya cuando se la compara con la brasileña no puede ser independiente de la consistencia y capacidad de organización que han tenido los grupos promotores de derechos desde el final de la dictadura. Tal vez el camino sea ahora pensar que el Estado de Derecho no es una mera escenografía burguesa, sino una conquista civilizatoria de toda la humanidad.



Montevideo, abril de 2019

El "error", el horror

Por más de 30 años exigimos un abordaje riguroso, profundo y categórico respecto a los gravísimos crímenes perpetuados durante el terrorismo de Estado en nuestro país.

El larguísimo camino que hemos recorrido las organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil ha sido constante y coherente: investigar, esclarecer, encontrarlas/os y condenar con las garantías del debido proceso, a los responsables militares y civiles de los años más oscuros y atroces de nuestra historia.

Verdad, Justicia, Memoria y Nunca Más es muchísimo más que una consigna. Son los requisitos necesarios e imprescindibles para poder reparar y restaurar las institucionalidades democráticas de los pueblos, cuyos tejidos sociales fueron aniquilados por las dictaduras.

Para que ese proceso se pudiera dar, hemos colaborado incansablemente ofreciendo documentación, archivos, testimonios, relatos. Hubo también aportes valiosísimos de una parte de la academia investigando y sistematizando material para poder conformar esa historia real de lo ocurrido en nuestra historia reciente.

Las primeras administraciones instaurada la democracia, no promovieron en absoluto la búsqueda de las y los desaparecidos y muchísimo menos, el esclarecimiento de lo ocurrido. Por su parte, las declaraciones de distintos comandantes en jefe han reivindicado el accionar de las Fuerzas Armadas, justificando su escabroso proceder y tildando de "revanchismo" y "venganza" los reclamos de verdad y justicia, que además de legítimos fueron y son éticamente incuestionables.

El ex Comandante en Jefe, Hugo Manini Ríos había tomado a su cargo la reivindicación de los delitos de lesa humanidad, aumentando el tenor de lo antes mencionado, amenazando y ofreciendo información errónea respecto del paradero de detenidos desaparecidos, y una falsa sensibilidad que quedó al descubierto en lo que surge del contenido de los Tribunales de Honor.

El 1º de febrero pasado, asumió un nuevo Jefe del ESMADE, el Gral. Alfredo Erramún quien, en esa misma línea, ofreció brindar información a cambio de mantener la impunidad de los represores, como otros jerarcas castrenses lo han hecho a lo largo de estos años.

Hoy una información "imprevista" aunque no nueva conmociona a la esfera política y social: desde el seno del ámbito militar, se confiesa la comisión de espeluznantes prácticas, con la connivencia de los integrantes del Tribunal de Honor y del Tribunal de Alzada, quienes entendieron que estos actos no lesionaban el honor de la Fuerzas Armadas.

De la misma manera que los tenebrosos hechos narrados por el represor José Nino Gavazzo (refutados y confirmados por otro represor, Jorge Silveira) acerca de Roberto Gomensoro Hoffman, Eduardo Pérez (e incluso de María Claudia García de Gelman), parecen no "afectar la moral del Ejército".

Resulta difícil entonces, categorizar dónde afectan los secuestros, las torturas exacerbadas, los asesinatos, las desapariciones, las violaciones y abusos sexuales, el robo y la apropiación de niñas y niños y otros actos aberrantes e inhumanos ejercidos sobre miles de personas.

Es claro que aplicar el derecho no necesariamente supone que haya Justicia. Lo podemos comprobar a través de los obstáculos constantes que se presentan en las causas judiciales que atañen al pasado reciente. Algunas hace más de una década acompañadas de vastísima prueba, sin embargo, esos relatos, testimonios y documentos son permanentemente frenados y cuestionados por la defensa de los represores. Más aún, se amenaza y criminaliza a defensores de derechos humanos y a activistas.

A la luz de lo ocurrido, resulta imprescindible la destitución de los jerarcas militares involucrados. Se impone la impostergable revisión *de que* Fuerzas Armadas son las que queremos, si queremos para una democracia plena, que no esté formada bajo la Doctrina de la Seguridad Nacional.

Ante estos reclamos el poder civil fue permisivo y cómplice. Es hora de que el sistema político, los Poderes del Estado y aquellas y aquellos actores que estén involucrados, asuman la responsabilidad de sincerarse para cerrar con verdad y justicia, el período más oscuro de nuestra historia. De otra manera los problemas persistirán o agravarán con imprevisibles consecuencias para la institucionalidad y los derechos de todas y todos.



Montevideo, 5 de febrero de 2019

A la opinión pública:
Sobre las declaraciones del Gral. Alfredo Erramún

El día 1 de febrero asumió el nuevo Jefe del Esmade, Gral. Alfredo Erramún.

Nuevamente, como se ha hecho costumbre, en ese acto protocolar un alto oficial en funciones hace declaraciones sobre varios temas, a pesar de estar inhibido constitucionalmente para realizarlas.

Entre ellas, reitera el chantaje de brindar información sobre nuestros desaparecidos, que parece saber que existe, a cambio de más impunidad.

Ante estas declaraciones, hechas con total liviandad e hipocresía, que son una falta de respeto a la conciencia democrática de nuestra sociedad, Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos expresa:

- Exigimos que el Gral. Erramún, visto que está en conocimiento de que las Fuerzas Armadas tienen información, actúe en función del cargo que ocupa y se la entregue al Presidente de la República. Con todas las garantías de un estado de derecho que parece ignorar.

Aclaramos:

- Hace más de 30 años que los distintos jerarcas militares reclaman y ponen condiciones con la promesa falsa de dar información sobre el destino de nuestros desaparecidos. Los distintos gobiernos concedieron todas esas condiciones y nunca hablaron: más de 25 años de absoluta impunidad que otorgó la Ley de Caducidad con los nefastos resultados de maniatar a la justicia e impregnar a la ciudadanía en esa cultura de impunidad.
- Las Fuerzas Armadas parecen insaciables. Quieren inmunidad para sus crímenes mientras protestan por las reformas a su caja y las jubilaciones de los oficiales; se ubican fuera de la Constitución y la Ley cuando continúan opinando sobre soluciones para el país y avalando en discursos el golpe de Estado y sus métodos de tortura, así lo han hecho los sucesivos mandos desde el retorno a la democracia sin consecuencia alguna. Nunca demostraron arrepentimiento por los crímenes cometidos, y menos

aún asumieron la responsabilidad que les cabe por haber usurpado el gobierno por la vía de las armas.

- Corresponde a los tres Poderes del Estado generar las garantías necesarias para que nunca más haya dictadura en nuestro país. Tomar las medidas que correspondan para no permitir los desbordes inconstitucionales de los altos mandos, redimensionar las Fuerzas Armadas, reformular su formación desterrando la infame Doctrina de la Seguridad Nacional que sostuvo la ideología desplegada en los años de dictadura. Y exigir a sus mandos información y respeto.

Una vez más decimos Basta. Impunidad responsabilidad del estado ayer y hoy.

Verdad, Memoria y Justicia.

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos



Montevideo, Marzo de 2019

A la opinión pública:
cese del Comandante en Jefe del Ejército

Como es de público conocimiento, el Presidente de la República, cesó en su cargo de Comandante en Jefe del Ejército, al Gral. Guido Manini Ríos.

Hace mucho que venimos reclamando un coto a sus amenazas y mentiras, a sus desbordes constitucionales opinando como un operador político. Y cuando en esa omnipotencia que le permitieron, mintió deliberadamente al Ministro y a través suyo a todos nosotros, sobre el lugar de enterramiento de un desaparecido, pedimos su destitución.

A pesar de lo peligroso de la demora en tomarla, apoyamos esta decisión, no sólo por lo legítimo de la misma sino como un necesario acto de defensa del sistema democrático de nuestro país.

Es más que pertinente ante su deliberada manifestación de no respetar el orden institucional al que se debe.

Si bien Manini Ríos fue el más notorio vocero, ésta ha sido la actitud de todos los Comandantes en Jefe desde el retorno democrático: extralimitar sus funciones constitucionales, defender el golpe de Estado, avalar su conducta criminal de los 12 años de dictadura y ocultar la información de todo lo que hicieron.

Por la vía de los hechos y avalados por la tolerancia de los distintos gobiernos, se negaron a volver a los cuarteles sin más, reclamando y manteniendo su injerencia en decisiones políticas, negándose a comparecer ante los juzgados continúan, aún hoy, defendiendo el rol que cumplieron y están dispuestos a reiterarlo.

Las Fuerzas Armadas continuaron practicando el espionaje a los partidos políticos, organizaciones sociales y la ciudadanía toda, por lo menos hasta el año 2005 (como demostró la Comisión Parlamentaria sobre espionaje en democracia, enviando sus gravísimas conclusiones a la justicia a fines del 2018).

Desde siempre, se han negado a reconocer su actuación criminal durante el período del terrorismo de Estado y cuando embretadas por la imposición de Tribunales de Honor

a los criminales condenados por la Justicia, es que dejan constancia por escrito sobre lo que realmente piensan. El fallo del Tribunal de Honor a Maurente, Silvera y Gavazzo, constituyen la más cruda foto del Ejército que tenemos hoy.

Por unanimidad estos Tribunales, consideran que la actuación de estos relevantes criminales (la tortura, los asesinatos, las violaciones, el robo, la apropiación de niños, la desaparición forzada, etc.) no afecta la moral de la Institución. Este es el honor del Ejército actual.

Son estos incalificables resultados, los que Manini Ríos y sus generales defienden a ultranza y para hacerlo atacan sin tapujos al Poder Judicial en su conjunto.

Antes en la cerrada defensa de sus incuestionables privilegios, cuestionó a un Ministro y al Parlamento. Así en poco tiempo el ex comandante menoscabó a los tres Poderes del Estado democrático de nuestro país.

Este peligroso camino que erosiona día a día nuestra institucionalidad democrática viene siendo lamentablemente aceptado y el sistema político en su conjunto fue omiso en ponerle un freno a su desarrollo.

Ante esa falta de firmeza, Manini Ríos continuó actuando y su ejemplo fue seguido por otros altos mandos, como el Gral. Alfredo Erramún, que en un nuevo acto de vil chantaje pretende cambiar remotas posibilidades de información por más impunidad, como si ya no hubieran gozado de años de ella sin ofrecer jamás un ápice de verdad.

Nos hemos expresado en un sinfín de oportunidades sobre las condiciones indispensables para quien comande la Institución militar: debería sostener una firme postura que condene el pasado golpista y asumir el compromiso de proporcionar toda la información que poseen a la Justicia, para que ésta pueda actuar tanto en la búsqueda de los detenidos desaparecidos como en el juzgamiento a los responsables de estas graves violaciones.

Pero el comandante en jefe recién nombrado, integró y votó las sentencias de los Tribunales de Honor, haciéndose eco del cuestionamiento al Poder Judicial y al concepto de que las cuantiosas pruebas de tortura, violaciones etc. que se presentaron no infieren delito alguno que toque el honor de la Institución. Empezamos mal, muy mal.

Hacemos un llamado a la responsabilidad de todo el espectro político.

Ha permanecido entre nosotros un poder paralelo; nada se arregla cambiando de nombre si no vamos al fondo de la cuestión. Lo que nos queda es terminar de comprender que si no se efectúan los cambios imprescindibles dentro de las Fuerzas Armadas, continuaremos en esta eterna y endeble transición, que se ve más débil aún en el concierto autoritario que está creciendo en América Latina.

La totalidad de los partidos políticos y los representantes de los tres Poderes deberían haber cerrado filas apoyando al Ejecutivo en un momento tan crucial. Sólo la ceguera electoral o la complicidad pueden justificar las críticas y aún los apoyos otorgados al ex comandante.

Este año, en que se discute la Reforma de la Ley Orgánica Militar, el Parlamento que tiene un deber muy grande con la ciudadanía, debiera hacer cambios profundos al definir las funciones de las Fuerzas Armadas. Esencialmente acotando sus cometidos en este pequeño país, que no precisa guerras sino soluciones sociales. No precisa tropas sino obreros que levanten viviendas; bomberos que prevengan incendios forestales, educadores, médicos, técnicos, redimensionándolas a lo estrictamente necesario.

Debemos reformular las Fuerzas Armadas, hacerlo a fondo y en serio, afianzando su sentido democrático, marcando sus límites, sus objetivos y su formación, para que abandone de una vez por todas la Doctrina de la Seguridad Nacional, que permanece como la guía de su accionar, terminando así con los privilegios y todas las rémoras del período dictatorial.

Su desmesurado número de integrantes, especialmente su abultada oficialidad generada, ocupando cargos durante los años de dictadura se hace insostenible además, por su enorme costo y su innecesario despliegue a tareas que no debieran ser de su competencia. No son agentes sociales. Se deben a una verticalidad que hoy peligrosamente está cuestionando su mando superior que es el Presidente de la República.

Es a esa excesiva tolerancia y prebendas a sus oficiales que les otorga su Ley Orgánica vigente, creada por ellos en plena dictadura, lo que el sistema político debe cuestionar y reformular. Pero reformular en serio.

Es una Institución especialmente subordinada al poder civil. Y todos los partidos que se presentan a la contienda electoral deberían jerarquizar este aspecto y comprometerse a que ningún Ministro de Defensa provenga de sus filas.

Y, por sobre todas las cosas no entreguemos nuestra seguridad como un cheque en blanco a quienes ven como honorable la tortura, los asesinatos, las desapariciones, las violaciones, el robo de niños. Recordemos que en un pasado no muy lejano supimos el día en que salieron a las calles pero no cuándo regresarían a los cuarteles. Y sobre todo, lo que vivimos mientras estuvieron en ellas.

Por lo tanto una vez más, como lo hicimos en el comunicado del 30 de noviembre de 2017: Nos dirigimos al Estado todo, responsable ayer y hoy de la impunidad, a comprometerse con estos cambios. Al gobierno y a la oposición, ya que ésta lucha no tiene bandera partidaria. La necesitamos todos, es de todos. Y aún estamos a tiempo.

Todos han expresado en estos días que la búsqueda de los desaparecidos debe continuar. Ese derecho requiere de compromisos y medidas que seguimos esperando: las Fuerzas Armadas de este país los secuestraron, los torturaron en sus predios, lo hicieron con su personal y registraron en actas que todos absolutamente todos los Comandantes en Jefe custodiaron y seguirán custodiando mientras nos amenazan, hasta cuándo?

Verdad – Justicia - Memoria
Nunca más Terrorismo de Estado.
Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos



Foto: Santiago Mazzarovich

Fuerzas Armadas y democracia en vísperas de las elecciones 2019

Selva López Chirico[1]

Los Informes Anuales de Serpaj de 2017 y 2018 abundan en datos sobre las difíciles relaciones entre Fuerzas Armadas (FFAA) y sociedad generadas a raíz de la dictadura militar que se han ido revirtiendo con dificultad a partir del retorno de la democracia. En estos días, nuestro medio se vio conmocionado por la aparición de los restos de Eduardo Bleier, muerto en tortura por la dictadura. Esto planteó crudamente el debe que aún tenemos en relación con la búsqueda de detenidos desaparecidos y las oportunidades en que las voces militares se han hecho oír asumiendo las razones de la represión en la dictadura, planteando con claridad la necesidad de no bajar la guardia, cultivar la memoria de la historia reciente y tratar de avanzar siempre en el control de ese díscolo sector del Estado que son las FFAA.

Dos novedades se hacen presentes por estos días: por un lado, la aparición en el sistema político de un nuevo partido liderado por un militar que ha cimentado su liderazgo en

[1] Profesora de Historia, jubilada.

actos que desafiaron a su mando político natural, por otro, el Poder Ejecutivo y la demanda desde el espectro político partidario de la participación militar en un nuevo esquema de seguridad pública delineado en el proyecto de "Vivir sin miedo", de un sector del Partido Nacional, que nos pondría a tono con la tendencia ya impuesta en el continente.

Todas estas manifestaciones tienen que ver con dos aspectos que subyacen a las relaciones de las FFAA con el sistema político democrático: una estructural, que sobrepasa ampliamente a la realidad de nuestro país y es afín a todos los sistemas políticos de Occidente que plasman un orden liberal republicano democrático y otra que tiene que ver específicamente con la forma de ser de nuestro país y de su trayectoria política.

Respecto a la primera, los especialistas en el tema militar aluden a ella bajo la designación de "paradoja del controlador controlado". Las FFAA, que encarnan la violencia del Estado y que en Occidente aparecen ligadas a la fundación del mismo, figuran como garantes de un orden de derechos ciudadanos (entre los cuales están la libertad, la seguridad y la igualdad) y ostentan al mismo tiempo, por sus características institucionales, la capacidad de desarrollar un margen de autonomía capaz de conducirlas a escapar a la subordinación al poder político sancionada en el ordenamiento constitucional de las naciones.

Es decir, la ley y el reglamento institucional se constituyen en el eje de una contradicción. Las normas de jerarquía y disciplina que rigen a la institución militar, tienden a alterar al interior de la institución la vigencia plena de los derechos ciudadanos consagrados en la Constitución, generando una realidad desfasada de la que la ley constitucional determina para el conjunto social. Puertas adentro de la institución militar rige el reglamento, cuya aplicación se impone de acuerdo a la disciplina y a la sanción que corresponde a una falta a sus dictámenes. En el medio social global, el orden se rige por la ley y una transgresión a la misma configura un delito, susceptible de una pena que la propia ley consagra.

Falta y delito son expresiones de dos formas diversas de imponer el orden y gestionar el poder, discontinuas pero convergentes a la hora de fundarlo. La falta significa una acción fuera del reglamento disciplinario y debe ser sancionada de inmediato por el superior jerárquico. Aún cuando haya derecho a reclamo, este ocurre después de aplicada la sanción, cuando sus efectos ya se han hecho sentir de acuerdo al arbitrio del superior que la decidió y aplicó. La pena es la respuesta a una transgresión al orden legal –el delito– y exige previo a su aplicación, la demostración de la culpabilidad del reo, "que es inocente hasta que se demuestre lo contrario". La aplicación de la sanción disciplinaria responde a una mecánica donde el poder aparece desnudo,se presume la culpabilidad y la sanción traduce el arbitrio del que manda, el ejercicio neto del poder. La sanción cumple su cometido aún en los casos de inocencia. La aplicación de la pena, por el contrario, se realiza mediada por la ley, que delimita un campo de derechos y soberanía del ciudadano. Se trata, en verdad, de dos órdenes antitéticos.

Las FFAA se rigen por el principio de disciplina y las condiciones de socialización en un espacio cerrado aumentan el efecto de consolidación de un cuerpo que se diferencia de

su entorno social. Estas condiciones, ligadas a la especialización y complejidad funcional, son capaces de generar dosis elevadas de autonomía. De ahí las dificultades inherentes a la subordinación de la institución al ordenamiento jurídico de la nación y su frecuente tendencia a transgredirlo. Las constituciones generan dispositivos legales para contrarrestar esta tendencia, a través de requisitos para las promociones, sujeción al mando político del comando institucional, etc... Pero la efectividad de estos mecanismos depende tanto de las circunstancias como de la atención y eficiencia que demuestre el poder político respecto al accionar de la institución militar. Este es un tema recurrente en la relación de todas las FFAA de los Estados de Occidente en regímenes democráticos.

Respecto a los problemas que son específicos de nuestro país, ellos tienen que ver con la peculiar forma de inserción de la institución armada en un país de las dimensiones, situación geopolítica y trayectoria institucional del Uruguay. Nuestro país gozó por lo menos desde 1915 de cincuenta años de convivencia bajo pautas democráticas, salvo la interrupción de 1933 a 1942. De ahí que la función de garantes del orden interno que las constituciones liberales les asignan aparece mediatizada.

Lo mismo ocurre con la otra función legítima, que es la defensa de la soberanía nacional. En este caso, por la escasa dimensión del país y su situación geopolítica, como cuña entre dos grandes potencias que minimizan la posibilidad de un componente militar de la Defensa y maximizan el papel de la diplomacia y las formas jurídicas. Por lo menos hasta comienzos de la Segunda Guerra no tenemos un enemigo visible a la vista.

Pero el ingreso a la órbita de influencia norteamericana nos involucra en la política de "defensa continental" a través de el entramado de tratados intercontinentales que nos comprometen una vez comenzada la Guerra Fría. La influencia norteamericana comienza a hacerse sentir en los programas de ayuda, armamentos, entrenamientos y adoctrinamiento en instituciones norteamericanas. Luego del triunfo de la Revolución Cubana, que marca el ingreso a la Guerra Fría en el subcontinente americano, se perfila con nitidez un enemigo que evoluciona desde el "comunismo internacional" hacia el "enemigo interno", una vez impuesto el concepto de "fronteras ideológicas", codificado en Estados Unidos de Norteamérica a partir de diversos aportes de Occidente y que a nuestros lares llegó directamente de reelaboraciones en la Escuela Superior de Guerra de Brasil, una vez inmerso este en el orden dictatorial que se extendió por la región desde 1964.

La crisis en que se sumerge el país desde mediados de los años 50 da lugar a un incremento de las movilizaciones populares y sindicales que suscitan la represión por parte de un gobierno crecientemente autoritario, en que las FFAA serán llamadas a tener un papel central. La doctrina del "enemigo interno" – ya en boga en otros puntos del continente - es abrazada con entusiasmo por nuestras FFAA, ya que esa figura les da una razón de ser real en el orden institucional del país. La lucha contra la "subversión" y posteriormente la "sedición", cuando se hace presente el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), significó por primera vez el enfrentamiento a un enemigo tangible en torno al cual elaborar su doc-

trina y disponer el orden de sus medios militares. No obstante, las discrepancias ideológicas al interior de la institución fueron una realidad hasta avanzado el proceso hacia la dictadura y fueron el disparador de un verdadero proceso de depuración interna.

Esa doctrina que coloca en el centro al enemigo interno se consolidó en lo que recibió el nombre de Doctrina de Seguridad Nacional, en que la tradicional función de Defensa fue sustituída por una mucho más inclusiva y extensa, que hacía lugar a un papel político para las FFAA en la tarea de dar "seguridad para el desarrollo". Este nuevo bagaje ideológico, que inspiró transformaciones en la institución militar, se consagró en una nueva Ley Orgánica Militar que vio la luz en plena dictadura, 1974.

Desandar ese camino fue un trabajoso proceso llevado a cabo en el período de retorno a la democracia, o "transición" como se lo denomina en la historia nacional. Durante el mismo se eliminaron algunos de los aspectos más ríspidos de la ley de 1974. De todas formas, el hecho de que en el país se superó el período militar en forma concertada y sin que mediara una derrota de la institución armada (caso argentino) contribuyó a que se saliera de aquel trance con un pasivo importante: no hubo cobranzas a la institución por los crímenes y toda clase de excesos cometidos durante el período autoritario (salvo el homicidio) y esto quedó consagrado en la llamada Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. Esta salida significó una viva sensación de injusticia -hasta hoy- para la parte de la sociedad que había sufrido tortura y tenía detenidos desaparecidos que lamentar. Esta vivencia se reedita cada vez que se produce la aparición de los restos de algún desaparecido, lo que vuelve patente la desinformación y actitud mentirosa en que incurrieron las FFAA cuando negaron que hubiera habido muertos en tortura e incluso elaboraron historias que han resultado falsas sobre el destino dado a los fallecidos en cuarteles ("Operación zanahoria"). También en la inexistencia de colaboración para encontrar los restos de quienes desaparecieron.

Tales circunstancias no han facilitado una convivencia pacífica-ya de por si difícil- con una institución que en muchas oportunidades ha manifestado apoyo a la conducta ostentada por la institución armada durante el proceso, con la aquiescencia de una parte de la sociedad civil. Además, la presencia de las armas en la historia reciente del país tanto como el lugar incierto que ocupan en el esquema suscitan la apelación a ellas desde diversos ángulos del sistema político. En la actualidad, es el caso del proyecto de reforma constitucional que persigue el movimiento "Vivir sin miedo" promovido por Jorge Larrañaga, integrante del Partido Nacional. El mismo pretende crear los fundamentos institucionales que habiliten mecanismos que hoy transgrederían derechos consagrados en la Constitución. Con el pretexto de poner freno a la inseguridad que causa la expansión del delito común, se postulan los allanamientos nocturnos, la introducción de penas que hoy no existen y la utilización de las FFAA en tareas policiales. Esto último responde a un ademán común en aquellos que no le encuentran una función cierta a las FFAA y pretenden encontrarla en la transferencia de funciones con la policía. El referéndum del próximo 27 de octubre deberá

decidir sobre el asunto, cuyo triunfo significaría imponer mecanismos capaces de propiciar desbordes difíciles de contener, utilizando una institución que no tiene la formación para ejercer tareas policiales y existe en función de combatir a un "enemigo", que nunca debe ser un conciudadano.

El otro es un hecho inédito en el país. Un militar de alta graduación que funda un partido político, cuyo liderazgo ejerce. Eso, luego de irrumpir en la escena pública a través de episodios de transgresión a las limitaciones que la ley le impone dada su condición militar respecto a opiniones en el campo político, al punto de ser cesado en su calidad de Comandante en Jefe del Ejército por su mando superior, el Poder Ejecutivo. Eso, luego de haber manifestado aquiescencia a la actuación militar en nuestra historia reciente y una confusa actuación en el juicio a un militar muy vinculado a los peores sesgos de la represión durante la dictadura; con una postura respecto a la lucha de familiares de detenidos desaparecidos que considera ya saldada esa cuestión y también como emisor de dichos poco respetuosas hacia el Poder Judicial.

El liderazgo del nuevo partido, que se reclama adherente al ideario artiguista, ostenta una prosapia ligada a las fuerzas más conservadoras del país y contiene en su staff integrantes y asesores ligados directamente a las tareas de represión durante el período dictatorial e incluso de actuación probada en los grupos violentos de la etapa predictatorial. De acuerdo a la legislación electoral del país, existe la posibilidad de que esta nueva fuerza, que ha concitado más de un 10% de adhesiones, sea requerida para integrar una coalición de fuerzas políticas en caso de existir una segunda vuelta electoral. Ocurra o no esta eventualidad, por primera vez tenemos en el país una fuerza política de índole militar, que aunque presenta incógnitas en muchos aspectos, ha dado ya muestras de afinidad con el período de ruptura democrática que sufrió el país entre 1973 y 1984.

Tales circunstancias confieren importancia a la tarea de generar políticas públicas que atiendan al tema militar como esencial al país. El gobierno de índole progresista que asumió la responsabilidad de gobierno en 2005 manifestó cierta morosidad al enfocar el tema, sin duda debido a su carácter delicado y a la diversidad de posiciones en sus diversos sectores. No obstante, fue eliminando los aspectos más ríspidos de la Ley Orgánica de 1974, aprobada en plena dictadura. En el transcurso de los debates acerca de la modificación o sustitución de esa ley, se aprobó la Ley Marco de Defensa Nacional (19.02.2010)que adelanta acerca de muchos temas que van a estar contenidos en la Reforma de la Ley Orgánica Militar aprobada en julio del año en curso, con el voto conforme de los legisladores del partido de gobierno más los del Partido Independiente.

La misma restablece la Defensa Nacional como misión principal de las FFAA, eliminando toda referencia a la Seguridad Nacional. Según la nueva legislación, las FFAA tienen el cometido de la "defensa de la población, la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos del país que determine el Poder Ejecutivo", así como "contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución de la

República y las leyes”. Determina los mandos de cada fuerza reduciéndolos sensiblemente; elimina los Tribunales de Honor sustitiyéndolos por Tribunales de Ética y pone especial énfasis en que ningún militar está obligado a cumplir órdenes que contradigan lo establecido en la Constitución y las leyes sobre Derechos Humanos.

La oposición acota que se establece el número de mandos y las dimensiones de la institución sin haber debatido previamente cuáles son las misiones que deberán cumplir, a partir de lo cual se podrían establecer los cuadros necesarios para llevarlas a cabo.

Añaden que una ley de esa magnitud, debería contar con el respaldo de todo el espectro político y no ser el fruto de una mayoría simple. Se propone sustituir la ley si consigue llegar al gobierno aunque no da a conocer en qué sentido irían las reformas introducidas. Por tanto, el tema no se puede considerar saldado y es previsible que vuelva a aparecer repetidas veces en la escena política nacional.



Montevideo, 1º de mayo 2019

Oratoria Día de los Trabajadores

En el día de los trabajadores, salú compañeras y compañeros. Gracias por darnos este espacio.

Lo agradecemos hoy especialmente porque para nosotros éste no es un primero de mayo más.

Los hechos sucedidos hace apenas un mes al hacerse pública una parte de las actas de los Tribunales de Honor de Gavazzo, Silveira y Maurente condenados por gravísimos delitos de lesa humanidad nos sacudieron.

El asombro de la ciudadanía ante el desparpajo de las tenebrosas "confesiones"; el juicio impúdico de los Generales sobre las mismas (resolviendo que esos terribles delitos no afectaban el honor de las Fuerzas Armadas) y el impacto de una medida ejemplar como lo fue el cese de 7 generales, rodeada de confusas actuaciones por parte de todos los implicados, incluida la presidencia, hace que hoy nuestra reflexión deba ser mayor, más profunda.

Estamos en un momento muy grave. Que necesita de respuestas y acciones contundentes

Esta cadena de hechos puso al descubierto sin tapujos qué Fuerzas Armadas tenemos hoy. Cómo piensan, qué valores las mueven y esencialmente cómo se siguen formando.

Quedó claro, lo que piensan uno tras otro, sin fisuras, todos los generales, incluso los incorporados en democracia.

Pero también quedó claro la poca transparencia y motivación con la que se han movido en este tema los gobernantes de todos los partidos que se han alternado en el poder. (Colorado, Blanco y del Frente Amplio)

La condescendencia que tuvo todo el sistema político desde el 85 hasta ahora no hizo otra cosa que fortalecer la impunidad y sus intereses contrarios a la institucionalidad democrática.

Que se hiciera tan poco para cambiarlas no quiere decir que permanecieran estáticas. Al retorno de la democracia el principal objetivo de las Fuerzas Armadas fue preservarse y

mantener la impunidad, y de múltiples formas se blindaron eludiendo su responsabilidad frente a la justicia.

Luego se mostraron más. Por ejemplo: el incesante espionaje practicado a políticos y activistas; las continuas declaraciones de los Comandantes avalando el golpe de Estado, su creciente interés por ganar visibilidad inmiscuyéndose en áreas que no les corresponde. Hay varios manuales y protocolos en los archivos de las Fuerzas Armadas (incluso actuales) que van saliendo a la luz.

Así nos enteramos que las Fuerzas Armadas han trabajado mucho internamente para formar a las sucesivas generaciones hasta el día de hoy en un pensamiento homogéneo, que las coloca por fuera y por encima de las instituciones del estado al que debieran estar subordinadas. Descuentan que nadie les pondrá freno y se manejan con sus propias normas.

Apuestan a una verticalidad que los cohesiona ideológicamente apoyados en la depuración previa de cada nueva generación de aspirantes para que esa cohesión funcione, respondiendo sólo a sus mandos.

Estas (7) destituciones no quieren decir nada si el Parlamento no las avala y todavía no está claro si lo harán.

Compañeros, compañeras, no debemos mirar para otro lado. Tenemos que hablar de esto y exigir soluciones urgentes, pues de éstas depende el corazón mismo del sistema democrático.

No podemos permitir que el estado y los gobiernos, que son quienes lo representan, actúe como si este fuera un episodio terminado porque no lo está, apenas comienza.

No alcanza un tirón de orejas al Gral. Feola para resolver este gigante paquete que nos estalla en la cara.

Hoy es esencial que los gobernantes, empezando por el presidente, asuman su responsabilidad. Y nosotros la de estar movilizados para exigirlo.

Que hasta hoy se haya mantenido una ley orgánica hecha a medida por ellos mismos en 1974, plena dictadura, es una vergüenza!!

Debemos cambiarla, pero no de cualquier manera.

El legislativo debe resolverlo con absoluta prioridad, pero discutir una reforma a fondo.

Las Fuerzas Armadas deben volver a estar enmarcadas únicamente en sus funciones originales, no debemos seguir asignándoles roles que pueden cumplir organizaciones civiles, disminuir drásticamente su número, especialmente el de la oficialidad, a quienes se le debe recortar sus absurdos privilegios. Y si no cambiamos radicalmente su formación erradicando la infame Doctrina de la Seguridad Nacional, todo esto será en vano.

En cuanto al Poder Judicial: Sus reiteradas omisiones son vergonzosas. Hay más de treinta casos en los cuales los jueces aún no se expiden.

La reciente resolución de quitarle la tobillera a Gavazzo, cuando acababa de relatar sus crímenes, es una cachetada a la sociedad y una burla al sistema de justicia, como lo es el fallo del Tribunal de Apelaciones que permite nuevas chicanas de las defensas paralizando los expedientes. Su accionar sólo alimenta los desbordes militares y la impunidad.

Mientras tanto nuestros desaparecidos siguen siendo rehenes de esta falta de firmeza por parte del Estado.

Hoy estamos aquí para exigirle a todo el Estado, a todos los partidos, una drástica acción sobre las Fuerzas Armadas, acción que esta indisolublemente unida a desterrar la impunidad que se instaló como una perversa práctica de tolerancia a los criminales y que no ofrece ninguna garantía a una sociedad democrática.

Compañeros, la lucha por encontrar a nuestros desaparecidos, es parte de todas y cada una de las luchas reivindicativas y políticas de hoy. No sólo porque ellos fueron parte de la lucha popular, como trabajadores, estudiantes, militantes sociales y políticos. Lo siguen siendo!! como bandera contra la impunidad y todos los resabios del terrorismo de Estado.

No olvidemos que el delito contra sus personas sigue ocurriendo hoy, y con él, la amenaza que implica para Uds. Y vuestros hijos los luchadores del presente.

Basta ya de dar vuelta la cara y no afrontar la realidad!

No queremos estas Fuerzas Armadas

Ni la impunidad de los crímenes que cometieron.

Exigimos garantías para una democracia plena.

Que nos digan donde están nuestros desaparecidos!

Impunidad: responsabilidad del estado ayer y hoy.

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos



Montevideo, 4 de junio 2019
Institución nacional de Derechos Humanos

Mesa: Fuerzas Armadas, Democracia y Derechos Humanos

Es necesario que el debate que dispararon los Tribunales de Honor al hacerse públicas sus actas continúe. Porque precisamos saber más, porque debemos exigir más y no aceptar la idea de que esto quedó saldado, sino todo lo contrario.

Quedó claramente expuesto qué Fuerzas Armadas tenemos hoy. El tema nos preocupa y mucho. Mas aún después de la votación del senado, negando las venias. De la oscura manera en que todo salió a la luz y en definitiva del triste e incierto panorama que nos deja.

La alerta pública que estos hechos desataron y la rotunda respuesta de la inmensa marcha del 20, abrieron puertas para recorrer un camino que diera respuestas contundentes a esta grave situación. Pero no lograron aún un cambio drástico de la voluntad política sobre este tema.

No es la primera vez que esa "tensión" entre el poder civil y las Fuerzas Armadas se hace visible. Sucedió hace poco por ejemplo con la iniciativa de modificar la Caja Militar, que frente a esta presión fue cediendo en los alcances de la reforma.

El tema Fuerzas Armadas no es un tema más. Representa el corazón de lo vivido durante el terrorismo de Estado. La cruda exposición del pensamiento de los generales de hoy, mostró lo que pervive enquistado y tolerado por los gobiernos durante estos 33 años de democracia.

El erróneo camino de impunidad que iniciaron los primeros gobiernos post dictadura y la poca voluntad política que se ha mantenido hasta hoy, no ha hecho más que aumentar los riesgos futuros de nuestra democracia. Allí es donde radica el germen potencial de la repetición de un quiebre institucional, bajo las mismas o diferentes formas que ya vivimos.

Porque, ¿qué podemos esperar de unas Fuerzas Armadas que dieron el golpe, que ejercieron el terror de Estado, que controlaron cada aspecto de nuestra vida; si, desde el 85 hasta acá, no se hizo el menor esfuerzo por reformarlas?

Las dejaron continuar intocadas, manteniendo su formación según su propia versión de la historia, en el orgullo y la reivindicación de lo que habían realizado; y aceptando su Ley Orgánica, hecha por ellos mismos, en 1974! Obviamente con privilegios y ajustada a una situación de dominio total de la sociedad.

Hoy, en el año 2019, se están formando cadetes en la Doctrina de la Seguridad Nacional. En la misma ideología sostenida en aquéllos años, en que se autodefinieron como los salvadores de la patria. Hoy Manini lo expresa nuevamente con claridad al decir que la sociedad occidental y cristiana está en crisis y no la salvará el liberalismo. Según sus reflotadas ideas, hay que ir a los fundamentos, a la familia como núcleo, a lo más rancio de la iglesia y a las Fuerzas Armadas como institución incorruptible destinada a ser la ultima salvaguarda de esa sociedad.

Defensores acérrimos de la impunidad, su impunidad, terminan sintiéndose un cuerpo por encima y por fuera de nuestra institucionalidad, sin obligación de subordinación alguna a los poderes del Estado y con potestades para, por ejemplo, espiarnos como lo hicieron por lo menos hasta el 2005 (y nadie asegura que no lo estén haciendo ahora).

Si además, se les asigna nuevas tareas en cárceles y fronteras, como se hizo, se les permite opinar sobre temas ajenos a su incumbencia (sin respetar los límites constitucionales que tienen) hasta convertirlos en actores políticos naturalizados por los medios; se les tolera hasta mentir y burlarse descaradamente mientras afirman colaborar en la recuperación de los restos de nuestros desaparecidos, es comprensible que hoy estemos ante la posibilidad que gane el referéndum-Larrañaga y que este mismo Ejército, anquilosado en su tenebroso pasado, se pueda volcar otra vez a las calles en tareas de represión. La situación es grave.

De todas las omisiones cometidas por los gobiernos, no juzgar sus crímenes en el momento que se recupera la institucionalidad democrática, fue el peor gesto de complicidad con una dictadura feroz que destrozó años de la vida de este país. Esa falta de justicia, blindada por 15 años, no termina de despegar. Es una vergüenza frente al mundo entero, una afrenta cotidiana que impregna a toda la sociedad.

No es cierto que era imposible otro camino, como argumentaron los artífices de la Ley de Caducidad. El primer parlamento del año 85 votó la amnistía, de la que excluyó expresamente a los militares, policías y civiles que participaron en el golpe de Estado. Se discutió mucho, tanto que hasta la infame ley de caducidad tuvo que dejar fuera de su alcance a los civiles y los mandos militares para tener los votos suficientes.

Los primeros presidentes profundizaron la impunidad interpretando automáticamente que todo estaba amparado por la ley. Incluso la desaparición y posterior asesinato de Berrios ocurrido en el año 93 gozó de una "caducidad implícita".

Los gobiernos frenteamplistas aunque interpretaron restrictivamente la ley primero y anularon sus efectos después (recién en el 2011) prolongaron esta tolerancia manteniendo a las Fuerzas Armadas tal cual. Pensaron –lo han dicho– que encontrarían en sus filas militares "amigos, demócratas", desconociendo la participación institucional –en los crímenes de la dictadura ampliamente denunciada y probada.

Apostaron también a dar vuelta la página, a reconciliarnos, a que la muerte de esta generación por sí misma generaría una depuración y un cambio. Este atajo escogido nos deja frente a la grave situación de hoy. Así por acción u omisión, todos los gobiernos abonaron, de una u otra forma, a mantenerlas tal cual y a la naturalización de la impunidad como algo que indefectiblemente tenemos que tolerar como parte de las reglas de juego de esta democracia post terrorismo de Estado.

Resultado: una institución cohesionada, anclada en su pasado, absurdamente inflada en oficialidad, en prebendas y objetivos, con el contrapeso de mantener su pacto de omertá cobijando sus crímenes y ocultando a nuestros desaparecidos.

Fue la movilización social, su labor persistente y comprometida la que de a poco logra dar forma a los espacios de memoria, de transmisión, de denuncia. El esfuerzo en pos de leyes reparatorias, de consagrar delitos de lesa humanidad, de memoria y hasta el logro del tardío decreto para dejar sin efecto la ley de caducidad nos fortalecieron en este camino y logramos sostener esta llama de verdad y justicia que va circulando por nuevas generaciones, que no aceptan la lógica de la impunidad y reclaman hoy por otras garantías.

Esas garantías que deberían provenir de los gobernantes, son las que tenemos que exigir, ya que nadie hasta ahora ha tenido interés en abordar este problema con seriedad y responsabilidad.

Las organizaciones sociales que planteaban desmantelar el aparato represivo no estaban equivocadas pero eran gotas en el desierto de la impunidad. ¿Cómo es posible que recién en el último año del tercer periodo de gobierno del Frente Amplio se reforme la Ley Orgánica Militar del año 74? ¿Y que ésta sea rápidamente aprobada sin ahondar en la discusión de este tema?

Claro que es mejor la nueva ley, pero como en el caso de la reforma de los retiros privilegiados los cambios propuestos, aunque en algunas áreas son importantes (doctrina, etc.), parecen por ahora suaves y desparejos.

Lamentablemente se ha perdido la oportunidad de una discusión más profunda, que defina una política de Estado al respecto: Eso es lo que necesitamos y es incomprensible que no se encare. Debemos definir qué Fuerzas Armadas necesita nuestro pequeño país, si es que las necesita. Reducirlas al máximo, no votar las misiones de paz, ni darles objetivos que son propios de otros sectores del Estado. Incidir y verificar realmente su formación. ¿Cómo se va a llevar adelante? ¿En manos de quién y con qué control? Porque si algo aprendimos es que no puede quedar en sus propias manos, ni que esta discusión sea de su ámbito

"profesional". Deberemos estar muy atentos a la reglamentación de la nueva ley. Todo esto que debió comenzar hace 30, o por lo menos 15 años, es importante encaminarlo, pero no resuelve la situación actual.

Hoy se necesitan medidas urgentes que muestren la voluntad política de cortar con ese pasado y que guíe un camino democratizador de las Fuerzas Armadas y de fortalecimiento de nuestra institucionalidad.

Esas medidas pasan por responder la consigna que encabezó la Marcha: "¡Que nos digan dónde están!

Medidas que se asientan en un Ejecutivo que no tolere el mas mínimo desvío a la exigencia de entregar información, la documentación que todavía esconden y la verdad de todo lo que hicieron. Y obviamente, los cuerpos de nuestros desaparecidos que continúan siendo sus rehenes. Un Ejecutivo que responda con firmeza al no cumplimiento de esa voluntad.

Un Legislativo que respalde una política de Estado que busque esta democratización de las Fuerzas Armadas. Un Poder Judicial a la altura, dispuesto a frenar todo delito de lesa humanidad. Y por supuesto que todo esto sea público. Tenemos el derecho de conocer y los gobernantes la obligación de informar.

El secreto, la falta de verdad y transparencia sólo abona a la impunidad. Tenemos que conocer a fondo lo sucedido. Por el derecho que tenemos como sociedad y también por un razonamiento lógico no se puede rechazar lo que no se conoce.

Muchas de las conductas criminales de las Fuerzas Armadas se han hecho visibles gracias al coraje y persistencia de los denunciantes, ex presos, familiares de víctimas, abogados, periodistas, organizaciones sociales, sindicatos y más.

Algunas pocas denuncias han logrado sentencias firmes e irrevocables en el sistema judicial. Otras veces, son los mismos integrantes de las Fuerzas Armadas que las dejan al descubierto, (como pasó con los Tribunales de Honor) y han quedado tan evidentes que ni siquiera los políticos que históricamente las han encubierto se animan a defenderlas.

Hoy hasta el propio Sanguinetti, el paladín de la impunidad habla de la "causa sagrada" de la búsqueda de los desaparecidos.

También hoy tenemos ya un caudal importante de información proveniente de archivos militares o policiales, que nos dan un marco histórico, nos muestran protocolos, actas, legajos, interrogatorios. Así como publicaciones, investigaciones periodísticas, que muestran el imparable avance en el conocimiento de la verdad.

Hoy es inadmisible un retroceso que pretenda negar lo ya conocido (como el cuestionamiento de Feola, actual Comandante en Jefe): la participación institucional de las Fuerzas Armadas como ejecutores, de la política represiva llevada adelante en contra de la

ciudadanía. Con la venia de toda la cadena de mandos. Han quedado demostradas las tomas de decisión de oficiales superiores sobre las desapariciones y muchos casos de órdenes de homicidios (no todos logrados como los recientes documentos públicos sobre Wilson y Hugo Cores).

No existe Estado que vaya a asumir estos compromisos sin un impulso popular decidido. Lo demuestra la tardanza de todos estos años. Por eso es imprescindible una sociedad informada, consciente, atenta, involucrada; que no tolere las debilidades, los ocultamientos y las demoras en este tema. No más.

Confiamos en la conciencia y determinación popular que sí crece y demuestra que hace mucho ya que no estamos solos en esta preocupación y reclamo. La contundente participación en el pasado 20 de mayo por todo el país, lo demuestra. Los jóvenes, las nuevas generaciones sumándose activamente.

La lucha por todos los derechos que atraviesa a la sociedad, confluyen y se potencian en esa demostración: el derecho al trabajo, educación, vivienda, salud y el respeto a la libre expresión de todo tipo de diversidad. El derecho a la protesta y a la lucha, a no aceptar lo inaceptable, que ha sido nuestro camino.

Todo esto está implicado en esta temática, porque habla del respeto a la vida y la libertad para desarrollar una sociedad más equitativa, solidaria, feliz.

Queremos, necesitamos, exigimos mayor compromiso en este tema, de todos los partidos políticos, mayor voluntad política de todos los gobernantes, especialmente de los que hoy conducen el país.

Democratizar las Fuerzas Armadas, y exigirles cortar con el pasado criminal que siguen reivindicando, es vital y urgente para una democracia duradera.

No pueden obviar ni trasladar esta responsabilidad a otras generaciones. Ni esperar los posibles efectos del nuevo marco legal en una futura camada de oficiales, que los haga proclives a respetar la constitución y los derechos de las personas y la vida. Porque HOY los están violando.

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos

El Estado uruguayo frente a sus obligaciones internacionales

Raúl Olivera Alfaro[1]

En oportunidad que el Estado uruguayo compareció ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) el 5 de setiembre de 2019 a la audiencia de supervisión de cumplimiento de la sentencia en el caso Gelman, en la que el Estado uruguayo reconoció que "*no han sido suficiente los esfuerzos y las acciones que han emprendido*"; el Observatorio Luz Ibarburu (OLI) presentó un *amicus curiae* ante dicha Corte del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

La presentación del OLI se inscribe en el marco de trabajo que viene realizando desde el 2012 relacionado con el cumplimiento de la mencionada sentencia del 24 de febrero de 2011, al monitorear las políticas públicas del Estado uruguayo para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales; litigar en causas penales de delitos de lesa humanidad y apoyar a víctimas y familiares.

Resulta importante destacar que esa acción ocurrió en un escenario de contienda electoral, con el telón de fondo de las repercusiones de los acontecimientos, políticos y judiciales que se desataron a raíz de los resultados de los Tribunales de Honor a militares condenados por crímenes de la dictadura; a más de medio centenar de solicitudes de procesamiento por parte de la Fiscalía Especializada sin que el Poder Judicial los resuelva; el hallazgo en el Batallón de Infantería Nº 13 de los restos óseos de quien resultaría ser Eduardo Bleier y una iniciativa por parte del Poder Ejecutivo, aprobada por el Parlamento, que disolvió el Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia (GTVJ) transfiriendo uno de sus cometidos -la responsabilidad de ubicar los restos de los detenidos desaparecidos-, a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHHYDP).

El escrito del *amicus curiae*, junto con los 7 anexos que lo acompañaron, puso en conocimiento de la Corte IDH que condenó hace mas de 8 años al Estado uruguayo, argumentos y consideraciones con el legítimo interés de la preservación y el desarrollo jurídico del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la protección y promoción de los derechos humanos en Uruguay en cumplimento de los estándares nacionales e internacionales.

Mediante el desarrollo exhaustivo de tres temas, los autores del *amicus curiae*, llamaron la atención de la Corte IDH sobre determinadas temáticas que le permitirían comprender más cabalmente la situación existente en Uruguay después de dictar la Sentencia del 24

[1] Coordinador Ejecutivo del Observatorio Luz Ibarburu, Integrante de la Comisión de Derechos Humanos del PIT CNT.

de febrero del 2011. Esos temas fueron: la impunidad fáctica imperante; la denegación de justicia a las víctimas y la falta de formación de los jueces respecto a las graves violaciones a los derechos humanos durante el terrorismo de Estado.

Luego de recordar que en los primeros 26 años después de la dictadura cívico-militar en el Uruguay (1973-1985), existió una política de impunidad (impuesta por la Ley Nº 15.848: "De la Pretensión Punitiva del Estado", comúnmente denominada Ley de Caducidad) impulsada desde el gobierno en relación con los delitos de lesa humanidad que entró en franca contradicción con las obligaciones internacionales contraídas por el Uruguay; el *amicus curiae* dio cuenta en forma muy documentada de las cuentas pendientes entre los años 2012 y 2019. Remarcando que, pese a las obligaciones emergentes de la mencionada sentencia, el gobierno uruguayo no ha desarrollado una política pública de Estado en relación con los delitos de lesa humanidad.

Al respecto se recordó que, entre mayo y junio de 2019, la Corte IDH realizó una visita de trabajo a Uruguay, concluyendo que "*subsiste una deuda del Estado con todas las víctimas de las violaciones a los derechos humanos en materia de justicia y verdad*". Sumado a eso, la Comisionada Antonia Urrejola[2], Relatora para Uruguay y Encargada de la Unidad sobre Memoria, Verdad y Justicia, aseguro que esa deuda es "*del Estado uruguayo, independientemente de los gobiernos de turno y de quiénes sean los responsables*", expresando además su preocupación por los pocos avances en el juzgamiento penal de los delitos cometidos en la dictadura.

Sobre el este último tema, el OLI informó que la situación era de una profunda parálisis de los juicios penales. Al respecto, dio cuenta que el 1º de septiembre de 2019, el fiscal especializado en delitos de lesa humanidad, había asegurado que "*la mayoría de las casi 200 causas en trámite están casi paralizadas por recursos judiciales y demoras en procesar...*".

Según los datos que aportó el OLI sobre los juicios penales, a setiembre del presente año, existían 305 denuncias penales radicadas en los tribunales por conductas criminales perpetradas durante la dictadura. De estas, el 50%, se hallaban sin dictar sentencia de procesamiento (presumario); el 13%, habían sido acumuladas a otras causas, mientras que el 30% habían sido archivadas. Únicamente 4 se encuentran en etapa de sumario. Existe un total de 170 causas actualmente activas y se ha dictado sentencia de condena únicamente en 13 de ellas, lo que corresponde al 5% del total.

Esto según el escrito presentado por el Observatorio, el 95% de las denuncias están impunes y sin resolución, a más de 35 años de vida democrática. Eso sin duda alguna, concluye el texto, constituye una denegación de justicia para las víctimas y sus familiares.

En relación con las personas imputadas se señala que en el lapso de los 17 años (entre 2002 y 2019), solamente han sido procesados y condenados 30 represores, de los cuales 9

2 http://www.oas.org/es/cidh/mandato/composicion.asp

han fallecido. Al analizar los pedidos de procesamiento, el escrito indica que hubo 24 procesamientos durante el período 2002 a 2010, período en el que aún no había sido dictada la sentencia del caso Gelman y 23 procesamientos entre 2011 y 2019, período en el que ya había recaído el dictamen de la mencionada sentencia. Sin embargo, se aclaró que en realidad, de los 23 del período 2012 - 2019, solo 12 pueden considerarse comprendidos dentro de los efectos de la sentencia Gelman.

Como indica el amicus curiae, estos números muestran que el proceso de juzgamiento paradójicamente se frenó a partir de 2012. Se concluye por tanto, que la sentencia Gelman no ha sido cumplida por parte del Estado uruguayo, ya que luego del dictamen no se incrementó la persecución penal por causas seguidas por violaciones a los derechos humanos durante el terrorismo de Estado. No se investigó ni juzgó como mandata la sentencia internacional. Por el contrario, el proceso que había impulsado la sociedad civil desde tiempo atrás, se paralizó.

Al analizar las sentencias dictadas en primera instancia, se puede comprobar la existencia de una situación similar a la anterior: se dictaron 5 sentencias entre 2009 y 2011, y únicamente 7 entre 2012 y 2019, de las cuales solo una puede ser comprendida bajo los efectos de la sentencia Gelman. De forma parecida entonces, el proceso judicial se encuentra estancado. Nos resulta especialmente preocupante constatar que en los últimos seis años (entre 2014 y 2019) se dictaron solamente cuatro sentencias de primera instancia cuando hay un universo de 170 causas abiertas y activas.

Finalmente se resaltó el contraste que existe entre la labor de la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad desde marzo de 2018 frente a la respuesta del Poder Judicial. Entre 2016 y 2019, esta Fiscalía solicitó el procesamiento de indagados en 22 denuncias mientras que, en el mismo periodo, la justicia solamente resolvió favorablemente en tres de esos pedidos. Los restantes 19 están pendientes de resolución desde hace varios años. El Poder Judicial en sí, no está actuando con la celeridad necesaria para resolver estas denuncias: esto, en opinión del Observatorio es sumamente grave si consideramos que 60 causas se presentaron entre 1984 y 1989. Esto implica una demora indebida e injustificada de más de treinta años. El paso del tiempo claramente juega a favor de la impunidad de los victimarios, generando una situación de "impunidad biológica". Muchos imputados mueren antes de que la justicia resuelva las denuncias en contra de ellos. En conclusión, en el periodo entre 2012 y 2019, en la que debía manifestarse un efecto positivo a partir de las obligaciones emergentes de la condena en el caso Gelman, se puede afirmar que el proceso de la búsqueda de verdad y justicia se encuentra básicamente estancado en el Uruguay.

Estas dificultades quizás no son ya solamente de naturaleza jurídica, sino fácticas. De todos modos, frenan la rápida resolución de estas investigaciones, produciendo nuevamente una situación de impunidad y denegación de justicia para con las víctimas y sus familiares.

El *amicus curiae* afirma en consecuencia, que el Estado uruguayo no ha diseñado una política de persecución penal específica para las causas de los graves delitos cometidos durante la dictadura. Tampoco se han impulsado desde el gobierno políticas efectivas de participación de la sociedad civil en estos temas, para pensar o sugerir estrategias de persecución.

Las idas y venidas de Uruguay sobre cómo calificar los crímenes de lesa humanidad y el tema de la imprescriptibilidad por parte del Poder Judicial y en especial, por parte de la Suprema Corte de Justicia, no favorecen la investigación de las graves violaciones a los derechos humanos en nuestra historia reciente. Todo lo contrario, una jurisprudencia errática sólo juega a favor de la impunidad, generando una situación de inseguridad jurídica que afecta negativamente a las víctimas y favorece solamente a los victimarios. A eso se suma la descoordinación entre los distintos órganos estatales y la ausencia de señales claras e inequívocas de repudio a los graves crímenes cometidos en dictadura desde las más altas esferas de las Fuerzas Armadas, ni de voluntad de investigación.

Posteriormente a esta presentación ante la Corte IDH mediante el amicus curiae y complementando los reclamos ante el sistema interamericano de defensa de los derechos humanos, el Observatorio Luz Ibarburu conjuntamente con el Centro de Promoción y Defensa de Derechos Humanos (CDH), el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos y Amnistía Internacional, comparecieran en Audiencia Pública ante la Comisión IDH en el marco del 174 período de sesiones que tendrá lugar el 11 de noviembre en la sala B del Hotel Swissôtel de Quito, Ecuador. En esta oportunidad, el Estado uruguayo será interpelado sobre los "Desafíos para la búsqueda de la verdad y justicia en Uruguay"[3]

De acuerdo a la información existente en la página web de la CIDH[4], las reparaciones pendientes de cumplimiento por parte del Estado uruguayo son 5 de las 9 contenidas en la sentencia.

Refieren a: las investigaciones de los hechos y las sanciones de conformidad con los párrafos 252 a 256, 274 y 275 de la sentencia; la búsqueda y localización de los restos de María Claudia García de Gelman de conformidad con los párrafos 259 y 260 de la sentencia; remover los obstáculos que puedan impedir la investigación y sanción a los responsables de conformidad con los párrafos 253 y 254 de la sentencia; a asignación presupuestaria para un programa permanente de derechos humanos de acuerdo al párrafo 78 de la sentencia; y las medidas para garantizar el acceso técnico y sistematizado a la información de los archivos estatales de conformidad con los párrafos 274, 275 y 282 de la sentencia.

3 Al momento de elaborar este informe (octubre de 2019), no se ha llevado a cabo la audiencia del mes de noviembre. Así como tampoco contamos con las conclusiones de la audiencia de supervisión de cumplimiento de la sentencia en el caso Gelman.

4 http://www.corteidh.or.cr/

Unidad Especial Interdisciplinaria de Investigación y Apoyo al Poder Judicial

En julio del 2013, a partir de una iniciativa del Observatorio Luz Ibarburu[1], el Ministerio del Interior creó, por resolución ministerial, la *Unidad Especial Interdisciplinaria de Investigación y Apoyo al Poder Judicial* cuyo propósito es investigar los crímenes cometidos en el marco del terrorismo de Estado.

Teniendo en consideración que la institución policial también es objeto de investigación en la perpetuación de los mencionados crímenes durante el terrorismo de Estado, se tuvo especial atención en que dicha unidad especial, dependiera del mando político del citado Ministerio. Fue así que se acordó que dependería de la *Dirección de Asuntos Internos*, que actualmente se encuentra bajo la dirección de la Dra. Estela González.

El 19 de diciembre de 2015, está Unidad fue creada por ley (art. 165, Ley N° 19.355)[2].

> "Créase en el Inciso 04 "Ministerio del Interior", unidad ejecutora 001 "Secretaría del Ministerio del Interior", un "Equipo Especializado en Graves Violaciones a los Derechos Humanos" que colaborará en forma directa con operadores jurídicos del Poder Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, en las investigaciones sobre las violaciones a derechos humanos ocurridas en el marco del quebrantamiento al Estado de Derecho a que se refiere la Ley N° 18.596, de 18 de setiembre de 2009.
>
> El equipo especial funcionará en el ámbito de la Dirección de Asuntos Internos y se encargará de realizar las coordinaciones pertinentes en el Ministerio del Interior para que las investigaciones y trámites solicitados se efectúen en forma adecuada".

Sin embargo, el 15 de octubre de 2018, por Ley Nº 19.670 (Aprobación de Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal, ejercicio 2017), la citada unidad fue puesta bajo la órbita de la *Dirección de Investigaciones de la Policía Nacional*, desconociéndose el espíritu original que fue condición indispensable para tener el apoyo y respaldo del OLI.

Fueron necesarias intensas gestiones políticas por parte del observatorio para que finalmente el 30 de agosto de 2019, mediante otra ley (Nº 19.788 Aprobación de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución presupuestal del ejercicio 2018) se sustituye el inciso segundo del artículo 93 de la ley de 2018, pasando nuevamente a funcionar en el ámbito de la Dirección de Asuntos Internos dependiente de la Unidad Ejecutora 001 Secretaría del Ministerio del Interior para colaborar con operadores del Poder Judicial y de la Fiscalía General de la Nación.

1 https://www.observatorioluzibarburu.org/acerca_de/
2 https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015

Después de la disolución del Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia

Comentarios sobre la Ley Nº 19.822 que comete la búsqueda de personas detenidas desaparecidas a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

Pablo Chargoñia | Leonardo Di Cesare | Fiorella Garbarino[1]

1. El Proyecto del Gobierno

El 12/8/2019 el Poder Ejecutivo remitió a la Asamblea General un proyecto de ley con su correspondiente exposición de motivos, por el que se comete a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) la "búsqueda de detenidos desaparecidos en el marco de la actuación ilegítima del Estado ocurrida entre el 13 de junio de 1968 y el 26 de junio de 1973, así como durante el terrorismo de Estado desplegado entre el 27 de junio de 1973 y el 28 de febrero de 1985".

En la exposición de motivos se expresa que "acercándose el cumplimiento del período de gobierno, el Poder Ejecutivo entiende necesario dar un paso en el desarrollo y consolidación institucional en la materia, que permita cumplir cabalmente con la responsabilidad estatal pendiente que conlleva dar una respuesta satisfactoria a las familias de los detenidos desaparecidos, dentro y fuera de fronteras".

Más adelante dice: "La experiencia acumulada hasta la fecha, que transcurre por diferentes ejercicios que -por múltiples razones- resultaron insuficientes o inadecuados para alcanzar la investigación de la verdad sobre las circunstancias de desaparición y la ubicación de los restos, indica que debe asumirse la necesidad de conferir tal mandato a un espacio con solidez y permanencia institucional que, por su autonomía e independencia dentro de la estructura estatal, garantice el avance objetivo en la búsqueda de la verdad de lo acaecido con el destino de los detenidos desaparecidos (...) el proyecto de ley que se pone a consideración del Poder Legislativo innova en la solución institucional y propone designar para este trascendente cometido a una institución autónoma del Poder Ejecutivo".

[1] Abogados egresados de la Universidad de la República, integrantes del equipo jurídico del Observatorio Luz Ibarburu y patrocinantes ante tribunales penales uruguayos de más de medio centenar de denuncias penales por crímenes de lesa humanidad.

El 4/9/2019, el proyecto obtuvo la media sanción de la Cámara de Senadores con los votos del Frente Amplio, el Partido Nacional y el Partido Independiente[2]. Y el 12/9/19 se sancionó la ley en la Cámara de Representantes.

El 18/9/2019 quedó promulgada por el Poder Ejecutivo la Ley 19.822.

El art. 1 de la ley reza: *"Cométese a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) la búsqueda de las personas detenidas y desaparecidas en el marco de la actuación ilegítima del Estado ocurrida entre el 13 de junio de 1968 al 26 de junio de 1973, así como durante el terrorismo de Estado desplegado entre el 27 de junio de 1973 al 28 de febrero de 1985.*

La tarea que se comete comprende la investigación de la verdad sobre las circunstancias de la desaparición y la ubicación de los restos".

La iniciativa gubernamental -nacida luego del inocultable fracaso del Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia (GTVJ) creado por el presidente Tabaré Vázquez en 2015-, contó con el previo apoyo de varias organizaciones sociales. La propia Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo expresó su opinión favorable.

Semanas después de la aprobación de la Ley 19.822, la Asociación de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, celebró el respaldo a la ley por parte de los "partidos con representación parlamentaria" con los que se reunió previo a la instancia electoral del 27 de octubre. Esta actitud de los candidatos presidenciales de los cuatro partidos políticos con los que la organización se reunió, se reveló en "el compromiso de otorgar el presupuesto necesario para hacer viable la formación y actuación del equipo de investigación y búsqueda concreta, de respaldar las potestades que la ley le otorga y de impartir las directivas pertinentes para que todas las instituciones del Estado cumplan a cabalidad con la entrega de información"[3].

2. La (breve) discusión en el Parlamento

En ocasión del tratamiento del proyecto de ley en la Cámara de Senadores, el senador Rafael Michelini (Frente Amplio) afirmó que la ley pretende "dar una institucionalidad para seguir buscando los restos de los desaparecidos (...) Este proyecto de ley refiere a las víctimas y a la piedad para con ellas y sus familiares". ¿Por qué a la INDDHH? se pregunta el senador. Y se responde: "Porque si estamos todos de acuerdo, lo mejor es sacar este asunto de cualquier institución u organismo que tenga carácter político".

El senador Pablo Mieres (Partido Independiente) dijo en la instancia parlamentaria: "Hemos tenido la posibilidad de contactar a los familiares para corroborar que, efectiva-

2 https://www.elobservador.com.uy/nota/senado-aprobo-proyecto-para-que-institucion-de-ddhh-se-dedique-a-busqueda-de-desaparecidos--201994145833
3 Comunicado de 22/10/2019 (publicado en desaparecidos.org.uy).

mente, hay una opinión muy favorable a esta solución (...) Yo no quiero que las cosas estén colgadas de Presidencia de la República; quiero que las cosas estén institucionalizadas en las instituciones del Estado o, como en este caso, en la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, en esta institución pública, que es política, como todo es político".

La senadora Constanza Moreira (Frente Amplio), a su turno, expresó: "hoy vamos en dirección correcta, aunque sea en una partecita. Por lo menos, institucionalizamos la búsqueda de información con relación a los detenidos desaparecidos en la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, que tanto costó armar (...) si la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo no es competente en la materia, ¿quién lo será, no?, porque está en su propio nombre: Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo".

El senador Charles Carrera (Frente Amplio) afirmó: "no le estamos dando cometidos nuevos a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, sino que le estamos reconociendo la especialización que tiene en nuestro país y le estamos diciendo que estos, que sí serían cometidos nuevos, están relacionados con esa especialización en materia de defensa y promoción de los derechos humanos en toda su extensión". Y luego caracterizó el "nuevo" cometido a cargo de la INDDHH: "será ejercido como función administrativa".

En comisión de la Cámara de Representantes, Ope Pasquet (Partido Colorado) sostuvo: "Para esta materia de detenidos desaparecidos se creó hace poco (...) una fiscalía especial para investigar los delitos de lesa humanidad. Esa fiscalía especial está trabajando intensamente y está obteniendo resultados, según resulta de la lectura de su página web, donde da cuenta de que hasta la fecha ha intervenido en una serie muy importante de casos. Entonces ¿por qué hay que cometer esta tarea a la Institución Nacional de Derechos Humanos, cuando hay un sistema de justicia que debe entender en esto, y cuando se creó hace poco una fiscalía especial que tiene todos los poderes para investigar delitos de lesa humanidad? Me parece que para fundamentar esto, primero hay que explicar por qué no alcanza con la fiscalía. ¿Cuál es el problema? ¿Dónde están las insuficiencias, las carencias? Si no, parece una atribución carente de fundamento".

Y más adelante, agregó: "Adviértase la gravedad que tiene esto. Vamos a tener dos sistemas orgánicos distintos actuando sobre los mismos casos, con la consecuencia posible de interferencias entre ellos, de choques institucionales y de resultados eventualmente contradictorios, con todo lo que eso significa para el prestigio de las instituciones y para la orientación general de la opinión pública".

El diputado Pablo González (Frente Amplio) replicó sobre esta última objeción, que "el proyecto se establece que la Institución va a colaborar con la fiscalía. Entonces, tampoco veo que se entorpezca el trabajo de la fiscalía ni de la justicia en general, que va a ser la que va a fallar, como lo ha venido haciendo. La que dicta sentencia es la justicia. Ningún otro

organismo dicta sentencia. Simplemente se aporta a la justicia la información sistematizada y ordenada que se pueda conseguir por diferentes vías. Eso es lo que están haciendo los organismos que ya se han encargado de estos temas en el transcurso de este tiempo"[4].

3. Los Cometidos del GTVJ que transfieren a la INDDHH

El decreto de creación del GTVJ (131/2015) estableció lo siguiente: *(Creación, denominación y cometidos). Créase el Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia. Éste tendrá como propósito esencial investigar los crímenes de lesa humanidad cometidos por agentes del Estado o quienes, sin serlo, hubiesen contado con la autorización, apoyo o aquiescencia de éste, dentro o fuera de fronteras, en el marco de la actuación ilegítima del Estado y el terrorismo de Estado, durante los períodos comprendidos entre el 13 de junio de 1968 hasta el 26 de junio de 1973 y del 27 de junio de 1973 hasta el 28 de febrero de 1985 (Ley N° 18 596 del 18 de setiembre de 2009* (inciso 1 del art. 1)[5].

Es decir que su cometido era mucho más amplio que "las circunstancias de la desaparición y la ubicación de los restos". De modo que una vez disuelto el GTVJ y dado que la investigación de los crímenes de lesa humanidad, en particular la situación de las personas ejecutadas y las personas torturadas, no se traslada a la INDDHH, esta tarea, en tanto objeto de indagatoria administrativa específica, quedó por el camino. Así lo precisó el coordinador del GTVJ Felipe Michelini, quien afirmó que la intención del gobierno era "trasladar algunos de los cometidos, no todos"[6].

Está claro que la investigación criminal es cometido constitucional y legalmente atribuido al Poder Judicial y a la Fiscalía General de la Nación en el ámbito de sus respectivas competencias, contando con el auxilio investigativo del Ministerio del Interior. Pero entonces debe quedar claro también que la preocupación del Poder Ejecutivo en cuanto a una nueva institucionalidad no hace referencia a la completa y exhaustiva investigación de la totalidad de los crímenes de la dictadura (desapariciones, homicidios, torturas) sino solo a "las circunstancias de la desaparición y la ubicación de los restos".

Adicionalmente, transformar el "trabajo por la verdad y la justicia", en la búsqueda de personas detenidas desaparecidas, paradojalmente, no parece contribuir a la mejor investigación del paradero de éstas. El ***itinerario de la desaparición*** no puede develarse sin una investigación comprensiva de la totalidad de la ingeniería terrorista estatal. Por lo que la fragmentación del objeto a investigar -que la ley determina por imperativo del objeto que

[4] https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/144403/tramite

[5] Se ha dicho que terminada la presidencia del Dr. Tabaré Vázquez era inevitable que el GTVJ dejara de funcionar. Ese pudo ser un comentario con connotación política, pero no es lo que surge del decreto 131/2015, el que no previó un término o plazo determinado de actuación.

[6] https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/8/el-ejecutivo-quiere-asignar-a-la-inddhh-la-busqueda-de-los-desaparecidos-y-el-esclarecimiento-de-su-situacion/

constituye el cometido transferido a la Institución-, no es un método de búsqueda que se revele, *prima facie*, como adecuado y eficaz.

Por otro lado, la ley no tiene previsión alguna relacionada directamente al ejercicio adecuado y eficaz de la pretensión punitiva estatal contra autores, coautores y cómplices de crímenes de lesa humanidad.

4. ¿La búsqueda de detenidos desaparecidos es un cometido de la INDDHH ya previsto en su ley de creación?

La distribución legislativa de cometidos y atribuciones jurídicas entre entes estatales debe enmarcarse en las reglas establecidas por la Constitución de la República. Por ejemplo, la enseñanza pública será "regida por uno o más Consejos Directivos Autónomos" (art. 202), el mando superior de las Fuerzas Armadas lo debe ejercer el Presidente de la República actuando con el ministro respectivo (numeral 2 del art. 168), el gobierno y la administración de los departamentos serán "ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente Municipal" (art. 262).

La primera observación respecto del cometido asignado por la Ley 19.822 es que no hay norma constitucional que atribuya en exclusividad la materia de la que se trata (en tanto que indagatoria de naturaleza administrativa, no jurisdiccional) a un determinado ente estatal. En este plano no se advierte inconstitucionalidad sin perjuicio que en todo caso deben primar principios de razonabilidad y de buena administración. Ahora bien, que en la norma legal -al menos en este aspecto- no sea inconstitucional, nada dice respecto de su conveniencia.

El legislador puede optar por asignarle cometidos y atribuciones con relación a la búsqueda de restos humanos a uno u otro ente estatal ya existente o crear otro (con atención a las mayorías especiales requeridas en algunos casos). Así pues, la valoración del acierto del legislador es un asunto metajurídico en principio. Por lo tanto, para posicionarse ante la Ley 19.822, debe hacerse una reflexión política vinculada a la mejor protección y promoción de DDHH.

En opinión del director Wilder Tyler la búsqueda de los desaparecidos "cae naturalmente en el mandato de la Institución, en el art. 1 (de la Ley 18.446) que dice que tenemos que encargarnos por la protección y la promoción de los derechos humanos en su sentido más amplio"[7]. No tenemos el gusto de compartir esta afirmación por lo que diremos a continuación. De acuerdo al principio de legalidad y especialización de los entes estatales, la Institución sólo puede encargarse de aquello que el legislador le impone. Los cometidos asignados por la Ley 18. 446 (véase los arts. 3 y 4) son los típicos de los ombudsman o defensorías del pueblo. La sola presentación del proyecto de ley demuestra que el cometido

[7] Entrevista en Radio Carve http://www.carve850.com.uy/2019/08/20/wilder-tayler-ningun-gobierno-se-ha-sensibilizado-al-punto-de-poner-las-cuestiones-de-ddhh-en-el-lugar-que-tienen-que-estar/

no lo tiene "naturalmente" la INDDDH. Si es necesaria una ley, es precisamente porque en el elenco de cometidos de la Institución, no se encontraba la específica búsqueda de las personas detenidas desaparecidas.

El art. 1 de la Ley 18446 establece: *(Creación).- Créase la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, como una institución del Poder Legislativo, la que tendrá por cometido, en el ámbito de competencias definido por esta ley, la defensa, promoción y protección en toda su extensión, de los derechos humanos reconocidos por la Constitución de la República y el Derecho Internacional.*

Es obvio que "la investigación de la verdad sobre las circunstancias de la desaparición y la ubicación de los restos" está vinculada a la protección y promoción de los DDHH. Pero también se podría decir que otras labores están igualmente vinculadas (la construcción de viviendas, el combate a la contaminación de los ríos, la administración de cárceles, la gestión de tobilleras electrónicas, la inspección de lugares de trabajo, etc.) sin que de ello se derive la inevitabilidad de la intervención de la Institución en términos de administración activa (es decir, construyendo viviendas, limpiando ríos, administrando cárceles, etc.). No basta señalar el obvio vínculo entre un cometido estatal y la protección y promoción de derechos humanos para concluir que entonces está incorporado a los cometidos asignados por la Ley 18.446.

Si una ley de ampliación de cometidos es necesaria es porque la Ley 18.446 no le asignó la compleja tarea de la búsqueda de los desaparecidos. Otro ejemplo de ampliación legalmente necesaria de los cometidos de la INDDHH es el dispuesto por el art. Artículo 84 de la Ley 19.307 (Ley de Medios. Regulación de la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual)[8].

El vínculo entre la promoción y protección amplia de los DDHH y la búsqueda de desaparecidos, es más que evidente, lo reiteramos. Pero la aprobación de la Ley 19.822 se explica por una determinada decisión política del Poder Ejecutivo y del legislador y no por la mera interpretación del alcance de la ley de creación de la INDDHH.

En este sentido, que el Consejo Directivo de la INDHH haya dado su beneplácito a la iniciativa del Poder Ejecutivo[9] seguramente fortaleció la voluntad del Poder Ejecutivo y de los legisladores. Pero si la INDDHH hubiera discrepado con la "solución", una vez sancionada la ley, no puede eludir la labor asignada.

8 "Atribúyese a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, creada por la Ley N° 18.446, de 24 de diciembre de 2008, el cometido de defender y promover los derechos de las personas reconocidos en la presente ley".

9 "Atribúyese a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, creada por la Ley N° 18.446, de 24 de diciembre de 2008, el cometido de defender y promover los derechos de las personas reconocidos en la presente ley".

5. Las atribuciones que tendrá la INDDHH

Se denominan atribuciones a las potestades jurídicas asignadas por ley a un determinado ente. El proyecto de ley prevé, además de las atribuciones elementales para la instrucción de una investigación administrativa (vinculadas al acceso a documentos, archivos y establecimientos), otros poderes jurídicos específicos: a) de naturaleza penal, b) de naturaleza cautelar.

Se establece que serán delitos la incomparecencia y el falso testimonio (arts. 173 y 180 del Código Penal, delitos de desacato y falso testimonio, respectivamente). En caso que quien es citado por la INDDHH, no concurra a prestar declaración o la que preste sea considerada, *prima facie*, falsa, el ente podrá presentar denuncia penal ante la fiscalía correspondiente. En tales hipótesis será la fiscalía penal la que indagará y, eventualmente, formalizará el caso ante la sede judicial competente.

Asimismo la demora o renuencia en entregar documentos implicará la comisión del delito previsto en el art. 173 del Código Penal. Igualmente, en este caso la INDDHH podrá presentar denuncia penal[10].

Por otro lado, "se podrá requerir de los órganos competentes del Estado la adopción de las medidas precautorias pertinentes a fin de asegurar la concurrencia de personas ante la INDDHH cuyo testimonio sea relevante para las investigaciones" (art. 9 de la Ley 19.822). Todo ello conforme a las normas procesales correspondientes, lo que supone que será la autoridad judicial competente la que deberá adoptar las medidas de cautela que la Institución vea necesarias.

6. La tarea asignada, las defensorías del pueblo y el deber del estado de avanzar en verdad y justicia

Asignarle tareas de la compleja naturaleza de la que se trata, no es propio o típico de las instituciones de control conocidas como *defensorías del pueblo* u *ombudsman*. Encomendarle "la investigación de la verdad sobre las circunstancias de la desaparición y la ubicación de los restos", debilitará, inevitablemente, la tarea típica de control que la INDDHH debe desenvolver con relación a la gestión de los otros entes estatales jurídicamente obligados a investigar crímenes y dar con el paradero de las víctimas.

La tarea de los *ombudsman* en América Latina es esencialmente la de supervisión de los servicios públicos orientada a la cabal defensa de los derechos humanos. Estas entidades estatales poseen "funciones de fiscalización y supervisión de las actividades de los funcionarios de gobierno, junto con la vigilancia del respeto a los derechos humanos". Las observaciones, recomendaciones o sugerencias emitidas por los *ombudsman* no sustituyen los actos

---

[10] En el debate parlamentario, legisladores del Partido Colorado consideraron inconstitucionales algunos artículos de la ley, particularmente los relacionados con las potestades indagatorias de la Institución y con la presunta violación del principio de no autoincriminación.

de administración ni poseen naturaleza jurisdiccional. Debido a que estas instituciones operan sobre la gestión pública realizando recomendaciones no vinculantes, se ha dicho que "ejercen una magistratura de influencia". El peso y autoridad de sus recomendaciones deriva del prestigio de su titular y de la calidad de sus intervenciones de control y supervisión[11].

En los Principios de París[12] se establece que "la institución nacional dispondrá del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo". En tal sentido, podría decirse que la Ley 19.822 encuadra perfectamente. No obstante puede resaltarse también que una de las atribuciones que se consideran inherentes a estas instituciones es la de "señalar a la atención del Gobierno las situaciones de violación de los derechos humanos en cualquier parte del país, proponer medidas encaminadas a poner término a esas situaciones y, en su caso, emitir un dictamen sobre la posición y reacción del gobierno", es decir, asumir tareas de supervisión y asesoramiento, antes que de administración activa que son las que sí se establecen en la Ley 19.822.

Respecto a la búsqueda de desaparecidos en otros países de la región, vale señalar que en Paraguay[13], Colombia[14] o México[15] la tarea está a cargo de comisiones *ad hoc* integradas por funcionarios de gobierno, con participación especial -en el caso de Colombia especialmente- de la Fiscalía General.

La búsqueda de las personas detenidas desaparecidas es un deber constitucional y legal del Poder Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, en sus respectivos ámbitos de competencia. También corresponde en términos de investigación administrativa a los entes en los que se sospecha que están localizado restos humanos (el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas tienen el deber constitucional y legal de investigar el paradero de personas detenidas durante la dictadura y desaparecidas cuyos restos se sospecha que se encuentran en establecimientos militares). Y en tanto el Ministerio del Interior actúa investigando delitos y crímenes (con la intervención en particular del Equipo Auxiliar en Crímenes de Lesa Humanidad), también le corresponde, por imperativo legal y como auxiliar del Poder Judicial, la tarea de búsqueda de las víctimas.

Desde esta perspectiva de conveniencia en la asignación del cometido, debe advertirse que si la INDDHH sustituye o se superpone a la indagatoria judicial o fiscal y sustituye a la indagatoria administrativa de la correspondiente dependencia del Ministerio del Interior, dejará de cumplir la tarea típica de control y supervisión. Dicho de otro modo, no podrá

11 Lorena González Volio, El Defensor del Pueblo. La experiencia latinoamericana, 2004.

12 Adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con la Resolución 1992/54, de 1992 http://hrlibrary.umn.edu/instree/Sparisprinciples.pdf

13 http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/paraguay/Informe_Comision_Verdad_y_Justicia_Paraguay_Conclusiones_y_Recomendaciones.htm

14 http://www.comisiondebusqueda.gov.co/index.php/ct-menu-item-3/ct-menu-item-5

15 https://www.gob.mx/segob/prensa/informa-comision-nacional-de-busqueda-de-personas-avances-a-100-dias-de-gestion-201903

desenvolver cabalmente su *magistratura de influencia* sobre la política estatal de búsqueda de personas desaparecidas. Es obvio que el Poder Ejecutivo, el legislador y hasta la propia INDDHH no consideran esta debilidad como una dificultad o riesgo sino que, por el contrario, lo consideran una "solución" adecuada.

7. Conclusión

El tema exige una honesta y compleja reflexión que ponga el foco en el ineludible deber humanitario, ético, político y jurídico del Estado, de organizar sus servicios de modo de dar con el paradero de todas las personas desaparecidas.

El gobierno consideró que la INDDHH -y no la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad, por ejemplo- es la entidad estatal que mejor desarrollará la compleja tarea asignada. A su vez, la ley determinó al Poder Ejecutivo a proveer los recursos financieros necesarios "sobre la base de lo asignado a la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente y del Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia" hasta tanto no se proceda a sancionar el presupuesto de la INDDHH de acuerdo a su ley de creación.

Deberá estimarse si de esta manera el Estado uruguayo cumple con su obligación internacional en la materia y, específicamente, con lo dispuesto en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del caso Gelman c/Uruguay de fecha 24/2/2011[16] que ordena dar con el paradero de los desaparecidos "ya sea a través de la investigación penal o mediante otro procedimiento adecuado y efectivo" y que la "realización de dichas diligencias debe ser efectuada acorde a los estándares internacionales"[17].

Más allá del acierto o desacierto del legislador en la opción por la INDDHH, la decisión del gobierno de disolver el GTVJ sin haber previsto nada con relación a las investigaciones sobre hechos relacionados con personas ejecutadas y personas torturadas, y por lo tanto fragmentando el complejo fenómeno de la criminalidad estatal, en nuestra opinión, no resulta satisfactorio desde la perspectiva de la verdad, la justicia y las garantías de no repetición.

16 http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf

17 Ver párrafo 259 de la sentencia (http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf)

El “Mundo del trabajo en la Justicia” en Uruguay: algunas dimensiones éticas y políticas

Dra. Yanina Guthmann[1]

En estos últimos años, en América Latina se han llevado importantes reformas procesales que han llevado a implementar procesos penales acusatorios, adversariales, orales y públicos; se produjo una transformación en los procedimientos y modalidades para llevar los casos en la Justicia. En este marco, los Ministerios Públicos, organismos de los cuales dependen los fiscales y los reúne, se convirtieron en organismos autárquicos, es decir, con mayor independencia frente a los otros poderes del Estado. Con este nuevo modelo, en el marco del proceso penal se reconfigura, entre otras cuestiones, la dinámica entre los fiscales y los jueces, dándole en la investigación un mayor rol a los primeros frente a los últimos.

En este punto, parece necesario volver sobre estas reformas, sus causas y sus efectos para poder comprender sus alcances, limitaciones y sentidos. De modo muy general, los sistemas, el inquisitivo y el acusatorio, asumen formas distintas de recolectar, producir y evaluar la prueba, y de determinar la verdad en los casos concretos[2]. Por otro lado, cada sistema reenvíaa una cierta distribución de poder, más jerárquica y burocrática para el sistema inquisitivo, y más horizontal y más democrático en el sistema acusatorio[3]. Sin embargo, no siempre están claras las categorías, ni tampoco los efectos concretos en términos de las víctimas y victimarios, del sistema penitenciario, ni de los tiempos que llevan que esas transformaciones: tampoco quedan claras sus consecuencias para el propio Sistema de Administración de Justicia, las dimensiones sociales y éticas que conllevan[4]. En este punto el trabajo del Observatorio de los Sistemas Judicial y Legislativo” en Uruguay, dirigido por Henry Trujillo y Giannella Bardazano, cuyo objetivo es generar información confiable y de calidad sobre el sistema de Justicia y las reformas recientes, es un paso valioso para toda la región[5].

---

1 Cientista Social, Investigadora CONICET-IIGG.

2 Langer M., La larga sombra de las categorías acusatorio-inquisitivo, *Revista de Derecho Público* N.º 32, Bogotá: Universidad de los Andes. 2014.

3 Damaska, Mirjan, *The faces of Justice and State authority: A comparative Approach to the Legal Process*. New Haven: Yale University Press. 1986.

4 Ver sobre este tema y en perspectiva comparativa, Armenta Deu, T. (2002). “El fiscal instructor ¿es necesario?”, Cuadernos de Derecho Público, Nro. 16.

5 Observatorio Justicia y Legislación, “El funcionamiento del nuevo Código del Proceso Penal en el primer año de implementación”. Informe de gestión 2018. Facultad de Derecho, Universidad de la República (UdelaR).

I) Los Ministerios Públicos Fiscales en América Latina: el caso de Uruguay

El caso de Uruguay es interesante por su lugar en la región, considerada la "Suiza de Sudamérica", modelo de democracia y de representación partidaria, este país presentaba una de las raras excepciones donde el Ministerio Público seguía siendo parte del Poder Ejecutivo, (y no del Sistema de Administración de Justicia) integrando el Ministerio de Educación y Cultura. Mientras que en gran parte de los países de América Latina, los Ministerios Públicos se crean en los años 90, en Uruguay, la Fiscalía General de la Nación (hoy una institución descentralizada) fue recién creada en 2015, por la Ley N°19.334, que sustituye a la Fiscalía de la Corte y Procuraduría General de la Nación. Esta nueva ley otorgó a la Fiscalía General de la Nación la máxima autonomía posible en el ordenamiento vigente, avanzando en el mismo sentido que toda la región[6].

La necesidad de reformas en el Servicio de Justicia y la implementación del sistema acusatorio, son en general un común acuerdo entre los juristas de los más diversos países, sin embargo, las formas de interpretarlo y de implementarlo, difieren en cada país y en este punto las diferencias en las culturas y sistemas políticos son claves. Según el Fiscal General de Uruguay, Jorge Díaz, se cambió el ADN de la fiscalía –el logo de la institución que es el símbolo del ADN- por otro lado, no termina de cerrarse, y de este modo, simboliza que las reformas de fondo continúan. Este nuevo "ADN" implicó reformular los cometidos de la institución, se eliminó gran parte de la competencia que no fuera estrictamente penal y se abandonó la competencia civil.

Otros cambios importantes que surgen con la nueva gestión de la Fiscalía General en Uruguay, es que no se designa más como Ministerio Público sino como Fiscalía, y en este punto, subraya Jorge Díaz, el aumento considerable de mujeres en el plantel (80%) pareciera dar razón a la nueva denominación, en femenino. Una marca de época. También se modificó el estatuto de los fiscales, que ya no son magistrados, salir del áurea más propia del Olimpo de quienes "pueden juzgar", sin modificar sin embargo las condiciones laborales de los mismos. También se implementó un sistema de información digitalizado que está montado sobre el sistema de información de la Policía. Los dos sistemas inter-operan. Cualquier denuncia que entra por la Policía o la Fiscalía, entra al mismo sistema. La Policía tiene un número único para denuncias y los fiscales acceden a todas las denuncias. El fiscal abre la computadora y encuentra los casos que le llegaron: tiene tantas notificaciones del Poder Judicial, o denuncias policiales, esto permite tener toda la información.

Las reformas de la Justicia, la creación y reforma institucional, obligan a poner en agenda las cuestiones técnicas, éticas y políticas de dichas transformaciones –imparcialidad, transparencia, calidad de gobierno– pero también y particularmente las dimensiones más sociales e intersubjetivas de los valores que subyacen a las reformas y sus consecuencias

[6] Pío Guarnieri J P y Scaglione Lewowicz R., *Fiscalía General de la Nación*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 2015.

sociales. En el marco de este tipo de problemáticas se realizó en Montevideo el Seminario "Partidos Políticos y Poder Judicial en Uruguay" el 11, 12 y 13 de junio de 2019, y fue Declarado de Interés por la Suprema Corte de Justicia.

II) Seminario "Partidos Políticos y Poder Judicial" de Montevideo, Junio 2019: constitucionalismo, activismo judicial y Derechos Humanos.

El seminario "Partidos Políticos y Poder Judicial" fue organizado por el Departamento de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR) y apoyado por el Área Socio-Jurídica de la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Se presentaron personalidades del mundo académico, del derecho, las ciencias políticas y la sociología, tanto nacionales como internacionales pero también personalidades del "Mundo de la Justicia": el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Eduardo Turell, el Fiscal General Jorge Díaz, representantes de los Partidos Políticos de Uruguay, de los principales medios y de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH). Esta combinación de presentaciones, discursos e intereses, merece un reconocimiento a los organizadores, al esfuerzo de unir voces que suelen estar dispersas. También responde a un interrogante, o a varios interrogantes en torno a la Justicia: ¿Qué se espera de ella? Sus transformaciones recientes, las expectativas sociales y los efectos sociales, políticos y éticos concretos, como preguntarse también, qué actores pueden controlar su accionar, tema central, ya que su independencia no significa ausencia de controles democráticos en base a principios[7].

Interesa también preguntarse, cuáles son los efectos de las decisiones más allá de cómo se las toma o a qué responden, que de por sí son preguntas profundas, pero que pueden quedar vacías si sólo se estudian a modo macro, y en función de los procedimientos democráticos únicamente. En este punto el seminario mostró claramente que, más allá del debate académico, hay un tema de valores en pugna (de formas de pensar la profesión, de pensar el rol de los jueces, la relación entre formación y acción), que se vio en las ponencias sobre la historia de la Institución.

En la mesa sobre "Justicia, Dictadura y Justicia Transicional" coordinada por el profesor Jaime Yaffé, se estudió en particular, el rol controvertido de La Corte Suprema de Uruguay, en los casos de crímenes de lesa humanidad. Como señala Chargoñia (2014, p. 27) respecto de la Suprema Corte de Justicia (SCJ), "la CIDH pone énfasis en la conocida jurisprudencia de la Suprema Corte, iniciada en febrero de 2013, que declara inconstitucionales los artículos 2 y 3 de la Ley N° 18.831[8]. Aun cuando tales pronunciamientos tie-

---

7 Ver sobre este punto el análisis de O 'Donnell, G. (2001). "Accountability horizontal -la institucionalización legal de la desconfianza política-", en Isonomía -Revista de teoría y filosofía del derecho-, N° 14.

8 Chargoñia, P. Después de la sentencia Gelman Nuevos debates y desafíos en la lucha contra la impunidad de graves violaciones a los derechos humanos en el pasado reciente. Informe DDHH 2013- 2014, SERPAJ Uruguay. 2014.

nen alcance limitado al caso concreto, es posible inferir una ilícita "muralla" impidiendo el avance de los juicios". La Ley Nº 18.813 (que permitía volver a juzgar a los responsables de desapariciones forzadas, torturas, violaciones sexuales, durante la dictadura en Uruguay, considerados como crímenes de lesa humanidad) ha sido declarada inconstitucional para varios casos desde la sentencia Nº20/2013, constituyéndose en una estrategia de las defensas de los criminales de Estado (...) reeditando así la prescripción de los delitos como obstáculo para la persecución de los delitos (Guianze, 2016, p. 6)[9]. Esto sucede además en el marco de disidencias dentro de la Corte Suprema. La sentencia, tiene los votos discordes de Bernardette Minvielle y Felipe Hounie, y considera que los delitos de lesa humanidad que se incorporaron al ordenamiento legal nacional en 2006 no pueden aplicarse a los crímenes cometidos antes de esa fecha. En este punto el artículo de Bardazano (2013) permite recorrer las decisiones judiciales desde la idea de interpretación legal, de los usos de las fuentes por los judiciales y sus consecuencias concretas, a partir de la misma ley de caducidad y como esta abrió la posibilidad de decisiones que trascienden la mera dogmática[10].

Según Lessa (2019, p. 8) en el caso de Uruguay, "*no existe una jurisprudencia clara en relación con la aplicación del derecho internacional* y, en particular, sobre el uso de la categoría de crímenes de lesa humanidad[11]. Más específicamente, salvo escasas excepciones, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que los delitos cometidos durante la dictadura no son de lesa humanidad. También Lessa 2019 (p. 8) subrayó que "muchas veces *hay falta de formación y especialización en derechos humanos* entre los operadores judiciales y en el resto de los actores institucionales vinculados con los juicios"[12]. En el caso de Uruguay, por ejemplo, la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia *Gelman (del 24/02/2011)* había ordenado a Uruguay ya de implementar un programa permanente de derechos humanos dirigido a los agentes del Ministerio Público y a los jueces del Poder Judicial, y "de investigar con celeridad las denuncias por violaciones a los derechos humanos, no obstaculizar dichas investigaciones (...)" (Guianze, 2016, p. 6).

9 Guianze, M. "La impunidad más allá de la Ley de Caducidad. Construcción de un marco jurídico nacional de derechos humanos vs. persistencia de la cultura de impunidad". Revista ILCEA. Número 26. [En línea] URL: http://ilcea.revues.org/3916. 2016.

10 Bardazano, G. "Los efectos de la ley. Entre la amnistía en la tradición nacional y Núremberg en la conciencia de la humanidad". En: Marchesi, Aldo (eds). Ley de Caducidad. Un tema inconcluso. Montevideo: Trilce. Disponible en http://www.geipar.udelar.edu.uy/index.php/2016/12/29/marchesi-2013-ley-de-caducidad-un-tema-inconcluso/. 2013

11 En 2016, luego de diez años de gestión frenteamplista y cinco años después de la sentencia Gelman y de la consecuente evicción de la Ley de Caducidad del ordenamiento legal, los aportes de la justicia uruguaya a la gestión del pasado no son comparables en absoluto con los que ha hecho la justicia argentina después de haber removido los obstáculos legales que impedían el enjuiciamiento de los agentes del terrorismo de Estado. En Uruguay, de un total de 301 causas registradas, 66 son causas archivadas, 181 se encuentran en estado depresumario sin mayor avance, sólo 9 causas han recibido una sentencia de primera instancia y 6 tienen sentencia firme, encontrándose actualmente procesados o condenados un total de 28 personas.

12 Lessa, F., La investigación de los delitos de lesa humanidad en Sur América: Desafíos para el presente y futuro. Análisis de políticas y líneas de acción sugeridas. Latin American Centre, University of Oxford. 2019.

Ahora bien, desde la perspectiva de los actores, esta formación, resulta aún hoy necesaria. Según Eduardo Turell, Presidente de la Suprema Corte de justicia de Uruguay: *"Tenemos que revisar lo que se trató, a mi lo que me movió, esa afirmación de Yaffé en relación a la justicia y yo recordé enseguida a esos jueces que se habían jugado, que después fueron destituidos, eso me tocó el alma, la defensa de eso, después esa calificación tan dura, todos esos jueces yo los conozco son jueces muy muy buenos, la forma de medir la calidad de sus sentencias pasa por medir tomar en consideración puntos que son ajenos a nuestra realidad, cuando yo me recibí ni por asomo, eso no existía la posibilidad de capacitarnos en el exterior no estaba (...) ... ser un profesional destacado entonces puntea mejor, no se da en general... en Estados Unidos, cuando participo de actividades internacionales veo que hay magistrados de corte suprema que han tenido otra forma de capacitación que no se si los hace más capaces".*

En este punto la Argentina, presenta un contexto un poco diferente tal como lo muestra el libro de Dezalay y Garth, respecto de Chile, Argentina y Brasil, así como los trabajos Vecchioli y Santa María, sobre los vínculos estrechos entre juristas, y organismos internacionales[13]. ¿Explicaría esto las especificidades del caso uruguayo? Una clave es profundizar en la perspectiva de los actores.

III) Notas sobre funcionarios y empleados, jerarquías y obediencias

Una problemática interesante para pensar el "Mundo del trabajo en la Justicia",es pensar cómo se construye una carrera, la producción de jerarquías judiciales, y los principios morales y normativos. A nivel de la historia y sistemas políticos, es importante reconstruir algunos puntos principales que permitan una adecuada contextualización de los resultados y reconstruir la dinámica entre la "cultura política" y la "cultura legal"[14]. En este punto, el hecho que Uruguay sea un sistema político unitario puede explicar algunas situaciones concretas en las trayectorias de los actores individuales. En la comparación, por ejemplo, con Argentina, allí ser juez es un gran privilegio, y se agolpan en los concursos, los aspirantes, en Uruguay no logran alcanzar a llenar las vacantes. Muchos abogados en Uruguay no se presentan a concursos porque no quieren pagar el costo de vivir en el interior y ser

13 Dezay Yves, Garth Brian G., *La mondialisation des guerres de palais*, Seuil, 2002. Vecchioli V., Santamaría A. *Derechos humanos en América latina, Mundialización y circulación internacional del saber experto*, CEPI, Bogotá: Universidad del Rosario. 2008.

14 En particular podemos recuperar algunos puntos de la historia reciente en Uruguay, a partir de una deconstrucción crítica de los trabajo sobre Justicia, Política y Derechos Humanos. Abrahan, M. Y Risso M (2016), "El Poder Judicial durante el terrorismo de Estado en Uruguay Un enclave autoritario ausente del debate", Informe Serpaj 2016. Abrahan, M. y Risso, M., (2018) "Llena de hondos silencios 1 Los debates en torno a la aprobación de la ley de Sitios de Memoria Histórica del Pasado Reciente N° 19.641", Informe de Derechos Humanos, SERPAJ. Bouvet, L. (2016) "Comportamientos judiciales y judicialización de la gestión del pasado traumático: para otra aproximación al proceso de justicia transicional en el Uruguay". Ponencia presentada para las Primeras Jornadas sobre Memoria, historia y presente de la izquierda en Uruguay, FHCE/FCS UdelaR, 2016. Sikkink, Kathryn. The judicial cascade: How Human rights prosecutions are changing world politics. Nueva York-Londres: W.W. Norton&Co. 2013.

trasladados, poco tiempo después. El sistema federal argentino hace que los concursantes puedan presentarse a los concursos adónde quieran ser nombrados, con la posibilidad luego de seguir concursando.

Otro punto importante, es rescatar los debates neo-institucionalistas y relativos a la buena gobernanza para el estudio de las instituciones de Justicia, en vistas de generar conocimiento de calidad sobre su funcionamiento y su rol, sobre la relación entre los actores individuales y las instituciones. Uno de los puntos centrales para Rothstein, B- y Teorell, J. (2008) que garanticen un buena institucionalidad en la región de América Latina, es la imparcialidad[15]. Según estos autores, su vínculo con la democracia, el Estado de Derecho y la eficiencia no permiten salir del círculo de poder real en el que los países del sur se encuentran. Es decir que la única posibilidad de generar una institucionalidad de calidad es a través de la imparcialidad.

En Uruguay, como en otros países de la región, encontramos el contraste entre la formalidad del derecho y la informalidad de las prácticas: acomodos, sanciones o evaluaciones no ligadas a la producción del derecho y a su calidad. En esto, las instituciones de Justicia se asemejan a las instituciones políticas (u otros organismos públicos) aunque de algún modo, su funcionamiento es aún más paradojal, ya que deberían representar la aplicación paradigmática de la norma. En este punto, los organismos de control, son muy importantes. *La INDDHH en Uruguay recuerda, en su Informe Anual: las normas internacionales en materia de independencia del Poder Judicial establecen una serie de estándares para los nombramientos y la permanencia en el cargo, y las mismas enfatizan en que "una de las prácticas que afectan la independencia o imparcialidad del Poder Judicial es el sistema de ascensos o movilidad. Los principios b*ásicos relativos a la Independencia de la Judicatura establecen que los criterios deben ser objetivos. En la misma dirección se pronuncia el Estatuto del Juez Iberoamericano, cuando establece que la estabilidad en el cargo es una garantía esencial de la independencia judicial y las decisiones de ascenso deben estar basadas en *los mismos criterios objetivos que para la designación, y deben ser el resultado de un procedimiento transparente y equitativo (...)" (*Declaración de la INDDHH, 2013*)*.

A modo de cierre

La historia de las instituciones jurídicas en Argentina, muestra que grandes reformas del tipo pasaje de un sistema inquisitivo a un sistema acusatorio pueden no tener resultados visibles para la gente común, que pueden traerlos con los años, pero que siempre dependen de cierta voluntad política y cierta decisión personal de quienes están en los cargos de decisión. Las buenas estructuras, sin buenos funcionarios y empleados, no traen frutos, ni grandes personalidades en estructuras rígidas o demasiado arcaicas pueden realmente generar grandes transformaciones. Es un sutil equilibrio y una dinámica constante que depende de

[15] Rothstein B. y Teorell J. "What Is Quality of Government? A theory of Impartial Governmente Institutions" in Governance: An international Journal of Policy: Administration and Institutions, Vol. 21, N 2. 2008.

los valores en pugna y de que no se olvide lo más importante, de lo que no se suele hablar, que es la dignidad humana al momento de tomar decisiones. Esta dignidad en dinámica con los Derechos Humanos positivizados, es parte de ellos pero también es sentido común y humanismo, razón y empatía, la política o el derecho no pueden imponerse por sobre la dignidad humana, aunque parezca una evidencia esto siempre debe ser remarcado, porque esa dignidad implica conocer las conductas de los seres humanos y no negarlas o idealizarlas, es una comprensión que implica un salto con respecto a prejuicios y presupuestos –sobre un supuesto egoísmo existencial, o la ingenuidad respecto al egoísmo posible- también las especificidades de la subjetividad del abogado.

Según Vaz Ferreira (p. 62) una característica "del estado mental que tan fácilmente se produce en los abogados, consiste en un respeto excesivo a las fórmulas hechas a las prescripciones de los códigos, como si no fueran dictadas por hombres (...) disposiciones que provienen, unas de la época romana, la más dura de cuantas existieran, y otras, de la época bizantina[16]. Volver a Hannah Arendt nunca está demás. Según Arendt (1972, p. 206): "La legitimidad totalitaria, en su desafío a la legalidad y en su pretensión de instaurar el reino directo de la justicia en la tierra (...) aplica la ley directamente al género humano sin preocuparse de la conducta de los hombres". (mi traducción)[17].

[16] Vaz Ferreira C., Moral para intelectuales, Centro cultural de España: Montevideo. 1963.

[17] Arendt, H. *Le Systèmetotalitaire*. Paris: Seuil. 1972.



Foto: Agustín Fernández

24ª Marcha del Silencio:

"¡Qué nos digan dónde están! Contra la impunidad de ayer y hoy"

A las seis y media de la tarde, bajo una copiosa lluvia, las fotos de cada detenido/a desaparecido/a se desplegaron en la esquina de Jackson y Rivera esperando que madres, padres, hijas e hijos, hermanas/os, sus amigas y amigos o quien lo desee, las tome y las lleve en alto hasta la Plaza Libertad.

Poco antes de las siete se devino multitud. Formados para salir, un mar de paraguas intentaba ordenarse para cubrir la mayor cantidad de gente. Ese profundo y ensordecedor silencio de cada 20 de mayo, hoy se acompañaba del sonido del agua y los flashes de cámaras y celulares que intentaban plasmar ese momento.

Desde 2016, las consignas traen -explícitamente- el reclamo de terminar "con la impunidad de ayer y de hoy". Es que son cuatro años de incorporar "nuevas" impunidades a las ya más que sabidas y aún dolorosas.

Este año traen a los Tribunales de Honor (horror?), y lo asesino de Gavazzo, y el ocultamiento de Manini, y parte de un Parlamento cómplice que elige no votar las venias del pase retiro de los cuatro generales…

Saber la verdad es y será el reclamo primigenio. A más de 30 años de vida democrática, de 24 años de marchas, de madres y familiares que siguen partiendo sin saber nada de sus seres queridos, que les digan dónde están ya casi que deja de ser un reclamo. Es un imperativo moral por parte de quienes lo saben.

Reiteraremos mil veces más, al Estado y al gobierno, su responsabilidad en el esclarecimiento de las graves violaciones a los derechos humanos cometidos durante el terrorismos de Estado. Conocer la verdad sobre el destino de los detenidos desaparecidos durante la dictadura cívico-militar y exigir justicia para los perpetradores, es su responsabilidad.

La de ayer, la de hoy. La de siempre.



Montevideo, 30 de agosto de 2019

Hoy es un encuentro especial.

Conmovidos y expectantes, a tres días de un hallazgo, tener que hablar de la Desaparición Forzada, además de la emoción inocultable, de la fuerza que da recuperar un nuevo cuerpo-, porque es posible, porque ahí están, nos pone sobre la mesa las mismas preguntas: Cómo es que llegamos acá? ¿Porqué recién hoy? ¿Por qué apenas cinco? ¿Por qué tantos años de impunidad?

Todo nos habla de lo que continúa oculto, nos cuestiona sobre quiénes lo ocultan y porqué. Pero también nos dice que es posible sacarlo a la luz. Con todo lo que esa luz enriquece nuestro presente.

Nos refuerza el compromiso que asumimos de encontrarlos a todos y recuerda las dificultades de este camino. Los cientos de obstáculos que a lo largo de estos años venimos explicando, denunciando y exigiendo su remoción.

Esta fecha nos interpela aún más. Porque la Desaparición Forzada que continúa presente en Uruguay enquistada en el ocultamiento de los cuerpos de nuestros desaparecidos, cobijada por políticas permisivas hacia sus perpetradores, protegida por barreras de impunidad, se extiende por el mundo, tanto que hoy coexiste con distintos regímenes no sólo dictatoriales y abarca a todo tipo de victimas.

Su permanencia y la cultura de impunidad generada, matrizan en muchos aspectos esenciales la construcción de nuestra democracia.

La desaparición forzada, vale recordarlo, es un delito de derecho internacional, de lesa humanidad, imprescriptible y tiene un carácter permanente; articula estrategias de ocultamiento y destrucción de pruebas desde el inicio (detención secuestro u homicidio) como forma de invisibilizarse y que perdure en el tiempo como amenaza desestabilizadora y paralizante para los demás. Su mayor efecto es social (el desconcierto, el silencio, el miedo, la dificultad de demostrar que sucedió, la amenaza implícita para todo tipo de lucha) y no cesa hasta que se encuentren los restos y se desenmascare todo lo que se conjuga en él.

Para todo eso, es necesaria la complicidad del Estado; la inicial al momento de la detención o el secuestro y las sucesivas que lo mantienen oculto e impune. Incluyendo a los

gobiernos posteriores a las dictaduras, si no tienen el claro propósito de cortar de raíz sus efectos.

Hacerlo, implica acciones comprometidas, firmes y profundas que tienen que ver con la justicia, con investigar, conocer, sancionar y divulgar todo lo que pasó y con la desarticulación y transformación a fondo de la institucionalidad del estado dictatorial que cometió el crimen, En particular las FFAA que fue el brazo ejecutor de ese terrorismo de Estado.

En nuestro país, las desapariciones se dieron en el contexto represivo del avance hacia la dictadura y la posterior instalación del terrorismo de Estado como resultado de la persecución masiva que se hizo a todo tipo de oposición política y social.

En dicho marco, se ejecutó o torturó hasta la muerte a más de 400 compatriotas y con un criterio selectivo que aún tenemos que desentrañar, algunos de esos cuerpos no fueron entregados: **nuestros desaparecidos**.

Las desapariciones se inician antes del golpe de Estado, en 1971, con el secuestro y desaparición de dos militantes del MLN: Abel Ayala y Héctor Castagnetto, a manos de escuadrones de la muerte (grupos para-policiales durante el gobierno de Pacheco Areco). Y se continúan a lo largo de toda la dictadura.

El decreto del 1971 da a las FFAA la conducción de la "lucha anti subversiva" y en ese mismo año se forma la OCOA que junto al SID, serán como organismos especializados, el brazo ejecutor de la represión durante el terrorismo de Estado.

El quiebre institucional venía madurando.

En el 72, con la declaración del Estado de guerra interno y la ley de seguridad del estado, se legaliza la arbitrariedad y todo detenido pasa a ser "desaparecido" sin protección legal por días -semanas, en un proceso que no se detendrá hasta la disolución del Parlamento en junio del 73.

Ese camino abonado por decretos y leyes parlamentarias llega al golpe encabezado por un presidente electo. Rechazado inmediatamente por la histórica huelga general y aplaudido por las grandes cámaras empresariales y los grandes medios.

Hoy sabemos mucho de los 12 años que siguieron. De las torturas, las muertes, los planes supranacionales, del Cóndor.

De todo resaltamos una vez más el innegable carácter institucional q tuvo la represión, la tortura, la muerte, las ejecuciones y desapariciones llevadas adelante por las FFAA uruguayas.

A las denuncias de cientos de testigos, hoy sumamos los aportes de sus propios archivos. Negaron su existencia, pero aún los pocos conseguidos, recortados y tachados, claramente los incriminan.

Nada de lo realizado se hizo sin contar con la aprobación de los más altos mandos y las órdenes precisas de toda la cadena jerárquica de las tres armas. El OCOA, el SID no eran una patota ni un grupo suelto de dementes. Ninguna operación fue realizada sin una planificación previa, órdenes específicas y detallados informes posteriores (muchos de los cuales hoy se aportan a la justicia). Nadie, en este país, en un sistema cuyo sustento es la disciplina y la subordinación, mató, desapareció, ni enterró clandestinamente a nadie sin cumplir una orden y sin informar exhaustivamente a sus superiores.

De los compañeros y compañeras asesinados a lo largo de estos mas de 12 años, ellos resolvieron que cuerpos entregar y a quiénes desaparecer y ocultar sus restos (como decíamos antes, con un criterio selectivo que todavía tenemos que desentrañar) –como ejemplo público ahí está Gavazzo, acusando a Esteban Cristi de ser quien toma la decisión de desaparecer a Roberto Gomensoro una vez asesinado.

Fueron los más altos mandos los que decidieron el destino de nuestros familiares.

La desaparición tiene una sistematización, que de a poco se va aclarando y con ella las responsabilidades. No parece una casualidad que 4 de nuestros desaparecidos fueron hallados en los predios de los ex Batallones 13 y 14, batallones que no dependían de una región militar, sino directamente del Comandante en jefe de turno: Chiape Posse, Vadora, Gregorio Alvarez, Queirolo, Boscan Hontou.

Ellos tuvieron la información y tomaron o accedieron a la decisión.

Fueron luego los Comandantes en Jefe desde esos años hasta hoy, quienes siguen decidiendo el ocultamiento.

También son los gobiernos, presidentes, ministros, legisladores y Supremos Tribunales de Justicia del año 85 a la fecha quienes no exigieron que entregaran la verdad.

Durante los años de terrorismo de Estado, desde toda la institucionalidad del Estado se vigiló, amenazó, persiguió; se impuso un disciplinamiento a toda la sociedad, que era su verdadero objetivo. Se intervino la educación y la cultura. Los medios de expresión y hasta el lenguaje.

Se utilizó toda la estructura del Estado, hasta la diplomática para perseguir y controlar a los exiliados. Se acordaron y consolidaron planes macabros internos y externos, de intercambio de prisioneros, de secuestros, ejecuciones, apropiaciones de nuestros hijos y nietos.

Así de grave y profundo fue el terrorismo de Estado.

Por lo tanto, la tarea de construcción democrática posterior era mucha, y el único camino: verdad y justicia.

Los primeros gobiernos lo bloquearon. Negando y tergiversando los hechos, legalizando la infamia e impunidad con la ley de caducidad. No era raro, los mismos políticos que alentaron el golpe, estaban nuevamente en el ruedo.

Quedaba claro que había cambios que sólo se podían dar con un gobierno diferente, que reconociera lo sucedido, libre de complicidades y comprometido con su pasado claramente anti dictatorial.

La deuda no era exclusivamente con los muertos y desaparecidos sino con toda la sociedad que debía reconocerse, cuestionarse y liberarse de lo que se quería naturalizar, la impunidad del terrorismo de Estado.

En el 2005, el Frente Amplio no estuvo a la altura de la demanda histórica para conducir las acciones profundas que precisábamos.

-Para liberar e impulsar una justicia independiente que cortara el paso a la impunidad.

-Para reformular las instituciones que seguían intocadas, donde sin lugar a dudas, entre todas, las FFAA era la principal, aunque no la única. Su oficialidad de aquellos años, aún activa y muy especialmente sus comandantes, sus mandos, sus servicios de inteligencia, debieron ser cesados.

El desafío era uno y ese momento una nueva oportunidad: democratizar nuestra sociedad. Romper las barreras de inclusión y pobreza junto a una comprometida batalla contra la impunidad.

Los logros sociales debían ser sostenidos por la conciencia de lo que costaron, de las luchas por la libertad, contra la dictadura y de las luchas anteriores, por trabajo salario, educación. Todo lo que el autoritarismo arrasó, todo por lo que el autoritarismo persiguió, mató, desapareció y permanecía avalado por la impunidad.

La participación de esas Fuerzas Armadas en la dictadura debía ser cuestionada públicamente y juzgada (aunque hubieran pasado años, aún lo es) no sólo individualmente, porque no actuaron así, sino preguntarnos como sociedad algo que sigue pendiente: qué FFAA necesita, este país. Claramente no son las que se vuelcan contra su pueblo al que deberían defender. ¿Entonces: para qué?

Y mientras tanto: ¿con qué número de oficiales? ¿con cuál formación? ¿para cumplir cuáles tareas? Se debió derogar su ley orgánica del 74, en ese momento, cambiar drásticamente su vínculo con el Ministerio de Defensa, al que nunca se subordinó del todo y no arrastrar lo que se venía dando.

Este tiempo perdido fue mucho.

Claro que hubo avances y no los negamos, pero si cuestionamos que esos avances en tandas, de a poquito, no llegaron al corazón del problema.

Y en este tiempo, se consolidaron dos cosas muy importantes y negativas.

– Una cultura de impunidad que se extiende más allá de los crímenes que ampara. Que no es sólo judicial, aunque haya fragilizado al sistema de justicia y el valor de la misma y por tanto al propio Estado de Derecho. Una impunidad “descontextuali-

zada", totalmente inexplicable e inadmisible para una sociedad que valora el respeto y la libertad.

– Y unas FFAA cohesionadas en el orgullo de lo que hicieron en dictadura, de su pasado criminal, convencidas de su mesianismo salvador, formadas hasta ahora en los valores de aquéllos años y sintiéndose la reserva moral de la nación.

La ideología que los sostuvo hasta hoy, no ha sido derrotada, ni siquiera se ha acallado.

A pesar de todo lo que se conoce, la impunidad funcionó como un aval a lo actuado. El Estado les ha ido otorgando nuevas oportunidades: misiones de paz, defensa de la frontera. Ha permitido sus manifestaciones sobre temas ajenos a su incumbencia, sus mentiras deliberadas sobre el paradero de restos de desaparecidos y todo lo que conocemos con su profusa presencia de opiniones y críticas en los medios.

Desde que se hicieron públicas las actas de los Tribunales de Honor este panorama, ampliamente denunciado en estos años, explotó y se hizo inocultable.

El hasta ese momento Comandante del Ejército, Manini Ríos lo utilizó para atacar al Poder Judicial y como ya lo venía anunciando, usó su investidura y la estructura estatal como plataforma para lanzarse al ruedo político.

También provocó una inmediata y positiva reacción del presidente (dar de baja a 7 generales) que apoyamos firmemente, aunque cuestionamos su falta de transparencia. Esa firmeza era la que estos acontecimientos ameritaban.

Fue lamentable la decisión del senado, que con un confuso mensaje de valores a la sociedad permitió, una vez más, que estos graves hechos quedaran sin sanción y dejó a esos generales al mando del ejército.

Hoy, la existencia de un partido militar, creado desde la institución, testifica tristemente esta situación.

En esta peligrosa confusión y con total irresponsabilidad de parte de sus impulsores, se plebiscitará una reforma constitucional que pretende poner a estos militares nuevamente en las calles. Nos oponemos totalmente a esta campaña. Entre los muchos motivos porque además significa una marcha atrás en la conciencia sobre su papel institucional en la dictadura que aún no está aclarado y mucho menos saldado, sino todo lo contrario.

Este es el corazón de nuestra lucha, porque es la impunidad quien acarrea estos peligros, la que condiciona nuestra convivencia, nuestro presente y las luchas del futuro.

Apoyamos desde el primer momento la campaña "NO a LA REFORMA" y convocamos junto a ellos a los distintos sectores de la sociedad, como ya lo están haciendo, a sumarse a esta iniciativa.

Nos ha costado mucho trabajo llegar hasta aquí, pero acá estamos.

Cuando parecía todo liquidado por el resultado negativo del voto verde, se volvió a empezar. Desde el sótano de Serpaj, con su indeclinable voluntad, algunas madres resistieron el aislamiento, nos dieron la esperanza y la fuerza para continuar esta lucha. Y lo hicimos.

Ante el bloqueo de la justicia local, hace casi 20 años, unos pocos familiares iniciaron la causa frente al tribunal de Roma. Hoy festejamos su resultado con una sentencia trascendente.

La perseverancia, la permanencia, ha sido transmitida por nuestras madres en esta lucha tanto como la justeza de sus objetivos.

Hoy los jóvenes compañeros del GIAF nos dan una clara muestra de ello. Su fuerte compromiso y gran convicción son lo que posibilitaron este logro. Como dijimos antes, es a ellos y a otros persistentes compañeras y compañeros que rodean la tarea que se los debemos.

Cada hallazgo nos devuelve mucho más que a la querida o querido compañero que tanto buscamos. Trae la esperanza que esta lucha los rescatará a todos y con ellos abrirá un camino de mayor libertad.

Por lo tanto, no hablamos del pasado. Esta lucha la estamos gestando hoy cada día, cuando queremos justicia, cuando no queremos aceptar lo inaceptable, cuando queremos cuidar nuestras fuentes de trabajo, el medio ambiente, la diversidad de derechos. La lucha por todos los derechos confluye y se potencia. Y sale a las calles de todo el país los 20 de mayo. Hace mucho que no estamos solos.

Hay que buscarlos y encontrarlos. Con más fuerza, más investigación y exigencia a quienes deben aportar datos y no obstruirlos.

Recibimos con gran expectativa el proyecto de ley para la búsqueda de nuestros desaparecidos que presidencia presentó hace unas semanas a la Comisión de Legislación y Códigos.

Es auspicioso que quede en manos de un organismo independiente como la Institución Nacional de Derechos Humanos. El proyecto es claro y explicita las potestades y presupuesto imprescindible para llevarlas adelante.

Todos los presidenciables se han expresado a favor de esta búsqueda. Tienen la oportunidad de que no sean sólo palabras de campaña electoral sino votos concretos y unánimes para este proyecto con estas potestades. Sin ellas, no tiene sentido ni credibilidad, ni asegura resultados concretos.

Y la justicia. ¡¡La queremos toda!! Aunque ya tan tardía, sea poco o nada reparadora, no podemos dejar a otra generación esta batalla. No renunciaremos a que el Poder Judicial incorpore los delitos de lesa humanidad. Y se conforme una nueva Suprema Corte de

Justicia que lo sostenga, en sintonía con el trabajo serio y activo que está desarrollando la Fiscalía Especializada.

Decimos siempre: no existe Estado que vaya a asumir estos compromisos sin un impulso popular decidido. Lo demuestra la tardanza de todos estos años. Por eso es imprescindible una sociedad informada, consciente, atenta, involucrada; que no tolere las debilidades, los ocultamientos y las demoras en este tema. No más.

Que no tengan cabida en esta sociedad ni los crímenes ni sus perpetradores. Ni los ideólogos de estas barbaries, que se maquillan y reciclan una y otra vez. Todos somos Familiares.

"Hoy hay un cuerpo más entre nosotros. Un cuerpo como marca, como grito, como recuerdo. Un pedazo de nuestra identidad que se vuelve visible y que nos vuelve dignos, nos pide justicia. Un cuerpo que aparece. Uno de nosotros. Un nudo se desata. La memoria está encontrando las palabras".

Nunca más Terrorismo de Estado
¡¡Que nos digan dónde están!!
Verdad y Justicia.

Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos



Foto: Santiago Mazzarovich

Es Eduardo

Patricia López Melo[1]

Es el padre de Irene, Gerardo, Rosana y Carlos.

Es quien nació el 12 de noviembre de 1927, hace 92 años.

Es el que cuentan sus hijos era un gran orador, un hombre comprometido, con ideas claras y firmes.

Es el hombre que conocemos a través de ellos, hombres y mujeres con un don de gente que refleja lo que fue su padre.

Es el hombre que conocemos a través de los testimonios de quienes sobrevivieron al "300 Carlos", al "Infierno Grande"; quienes cuentan sobre su firmeza, sobre su solidaridad, a pesar de la situación en que se encontraba en ese infame centro clandestino de detención.

---

1 Integrante de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos.

Su familia, como la de todos los detenidos desaparecidos, lo ha buscado desde el momento de su detención, el 29 de octubre de 1975. Desde ese día, nunca más supieron de él.

Este 27 de agosto, a la tardecita, llegó la noticia: "encontraron *algo* en el 13". *Algo*, para nosotros significa restos de un familiar, *algo* significa todo. Se nos para el corazón y el tiempo.

No sabíamos de quién era el cuerpo encontrado allí, en ese lugar-cementerio; lugar que cuando caminamos sobre el terreno, es imposible no pensar que caminamos sobre tumbas.

Las tumbas de tantos que continuamos buscando, tratando de encontrarlos y así encontrar por lo menos una parte de la verdad, tan sanadora, sobre todo para cada familia y sin dudas, para todos como sociedad.

El 7 de octubre finalmente supimos, el corazón y el tiempo volvieron a andar, acelerados. Es Eduardo.

Eduardo Bleier Horovitz, vuelve con su familia. Después de 43 años de secuestro fue rescatado, es rescatada su memoria y su vida.

Las Fuerzas Armadas, responsables de su desaparición, del dolor causado a esa familia y tantas otras, nunca han dado respuestas ni han asumido su responsabilidad sobre todo lo ocurrido durante el período del terrorismo de Estado, ni nos dicen qué pasó y ni dónde están los detenidos desaparecidos. Aún los mantienen secuestrados.

Es una frase común decir "la tierra habló". Tarde o temprano la verdad sale a la luz, en este caso, salió de la tierra.

Entonces nos hallamos preguntándonos una y otra vez y obtenemos la misma respuesta: la búsqueda debe continuar, hay que seguir trabajando, redoblar esfuerzos, con la convicción de encontrarlos a todos.

Como escribió Mario Benedetti: "Están en algún sitio / concertados / desconcertados / sordos, buscándose / buscándonos..."

Finalmente, Eduardo nos encontró.



Montevideo, 22 de octubre de 2019

Como es de público conocimiento Madres y Familiares nos reunimos con los candidatos de los partidos con representación parlamentaria para hablar de cómo continuar la búsqueda de nuestros desaparecidos.

Decidimos dar este paso en medio de una contienda electoral en la que todos los candidatos expresaron públicamente su compromiso de continuar dicha búsqueda, haciéndose eco de esa mayoría insoslayable de casi un 75 % de uruguayos que opinan que la misma debe continuar.

Para nosotros esta búsqueda es de todos. Y es responsabilidad del Estado conducirla y concretarla.

Agradecemos a las fórmulas de cada partido, su disposición para concurrir a estas reuniones en la etapa final de una ajetreada campaña, la franqueza con que se abordó los temas planteados, y el respeto con que escucharon otros temas y reclamos inherentes a nuestra lucha.

Como resultado de estas reuniones podemos concluir que hubo coincidencia en 2 temas fundamentales.

1. En continuar la búsqueda de todos nuestros desaparecidos.
2. En respaldar la nueva ley votada, que asigna el cometido de investigación y búsqueda a la Institución Nacional de Derechos Humanos. Implica el compromiso de otorgar el presupuesto necesario para hacer viable la formación y actuación del equipo de investigación y búsqueda concreta, de respaldar las potestades que la ley le otorga y de impartir las directivas pertinentes para que todas las instituciones del Estado cumplan a cabalidad con la entrega de información.

La investigación y la búsqueda deberían tener el impulso suficiente para dar un vuelco real en los hallazgos. Sabemos que los desaparecidos están ahí, secuestrados en predios militares o en predios que estuvieron bajo la responsabilidad de las Fuerzas Armadas. Como estaban Ubagesner Cháves Sosa, Fernando Miranda, el maestro Julio Castro, Ricardo Blanco, Eduardo Bleier.

Ese es el compromiso que los candidatos asumieron. Y ese debe ser un compromiso del Estado que gobiernen.

Nos parece muy importante haber tenido estas respuestas. Son producto de la inmensa y perseverante lucha de tantos años llevada adelante no sólo por los familiares sino por vastísimos colectivos de derechos humanos, sindicales, sociales y partidarios de todo el país, y por ese inmenso pedazo de nuestro pueblo que se vuelca a las calles cada 20 de mayo.

Los crímenes del terrorismo de Estado afectaron a miles de uruguayos y dañaron a la sociedad en su conjunto. La inadmisible impunidad de esos crímenes, el secreto con que se los encubre, debilita la democracia en que vivimos.

Los candidatos de los cinco partidos escucharon también nuestras motivaciones y los obstáculos principales de nuestra búsqueda.

Señalamos la nula colaboración de las Fuerzas Armadas, su pacto de silencio, sus mentiras y sus maniobras distorsivas.

Señalamos la débil y a veces tardía intervención del Poder Ejecutivo para subordinar en todos sus términos a las Fuerzas Armadas heredadas de la dictadura.

Señalamos la falta de justicia que se impuso con la Ley de Caducidad y las inmensas dificultades para avanzar luego del decreto de 2011 y la ley que cesó sus efectos.

Señalamos por último los peligros que vemos en la Campaña "Vivir sin Miedo", y la creación del Partido militar que viene a imponer las mismas concepciones y a levantar las mismas banderas con que se dio el golpe de Estado en 1973.

El Partido militar Cabildo Abierto proviene de filas en las que rige el pacto de omertá. Su candidato ha avalado lo actuado por las Fuerzas Armadas en dictadura y ha utilizado el desborde constitucional que no tuvo freno para hacer campaña política mientras fue Comandante.

Tuvo todo en sus manos para entregar información real sobre los delitos investigados pero eligió mentir.

No se trata entonces de diferentes puntos de vista políticos, se trata del riesgo de hacer concesiones o establecer alianzas con un sector proclive a medidas castradoras y autoritarias en especial contra la juventud.

Queremos "vivir sin miedo" pero con libertad y sin amenazas.

Reprimir el delito es un concepto que nada tiene que ver con militarizar las calles y mucho menos con resignar derechos ciudadanos. Hay leyes suficientes en nuestro ordenamiento jurídico para enfrentar a la delincuencia. Y son necesarios enfoques más complejos que la represión, para avanzar en rehabilitación, inclusión, sin convertir al país en un gigantesco cuartel.

Convocamos a todos los uruguayos, no importa cuál sea su preferencia electoral, a NO poner la papeleta de la reforma constitucional.

Nuestra lucha ha sido y es por la vida. Defender el derecho de todos a no ser desaparecidos necesita rescatar a nuestros familiares desaparecidos de la oscuridad a la que los perpetradores los condenaron. Necesita juzgar a los culpables para darnos mínimas garantías de no repetición de estos crímenes.

Esta es la primera vez en estos 34 años, desde 1985 que todos los partidos con representación parlamentaria se comprometen a buscar a los desaparecidos.

Gracias a la conciencia y movilización de nuestro pueblo llegamos hasta aquí, y es juntos y movilizados como siempre, sin bajar los brazos que seguiremos avanzando; hasta encontrarlos!

Por Verdad memoria y Justicia.

¡No a la Reforma Constitucional!

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos



Foto: Martha Passeggi

Memoria y sitios de memoria: el pasado en disputa

Malena Laucero | Efraín Olivera[1]

"No hay sitios de memoria sin constructores de memoria".

Gerardo Caetano

La Ley Nº 19.641, de *Declaración y Creación de Sitios de Memoria del Pasado* R*eciente* de Uruguay promulgada el 13/7/2018 cumplió su primer año de vigencia. Desde sus orígenes en 2015, cuando un grupo de ex presos políticos, familiares, amigos y vecinos del Sitio 300 Carlos, apoyados por el Museo de la Memoria, comenzaron a impulsar la constitución de una Red que promoviera el trabajo en torno a estos lugares, constituyéndose luego la Red pro Sitios de Memoria, Serpaj ha ido informando cada año sobre esta iniciativa, que puede verse primeramente en el Informe Serpaj 2016; pasando luego por el proceso de elaboración colectiva de la propuesta de ley que ingresó al Senado en el 2017, hasta el debate

---

1 Activistas en derechos humanos, miembros e integrantes de Serpaj. Efraín es uno de los fundadores de Serpaj.

parlamentario y su aprobación el 6/12/2018, en el Informe 2018. En el presente Informe daremos un resumen detallado de las actividades y principales debates del primer año de la Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria (CNHSM) que implementa la ley.

Comparado con los países de la región, la respuesta uruguaya al tema es bastante tardía, no obstante es muy probable y deseable que esta ley se constituya en el devenir social, en un hito importante para la comprensión de la historia sobre el pasado reciente del país; porque de ejecutarse el texto de la ley en toda su amplitud e intencionalidad, es previsible que los testimonios resistentes que se recogerán vayan a aportar al esclarecimiento de los hechos y con ello a la verdad y a la justicia.

El concepto de Sitios de Memoria adoptado por la ley tiene, en correspondencia con los debates actuales, una acepción amplia, y probablemente sea la más avanzada en cuanto a su proyección de la región. La ley distingue y reconoce tres modos de expresar lo memorable: 1. los lugares que el terrorismo de Estado usó como sitios de detención y tortura; 2. los lugares reconocidos por la ciudadanía como sitios donde se ejercieron múltiples formas de resistencia y 3. los espacios de memoria, creados con la intención de (re)construir las memorias de lo sucedido en esos sitios y contribuir a la restitución de la *verdad* en la subjetividad cívica y política y del Estado de Derecho.

Otra peculiaridad de la ley y quizás una de sus fortalezas es que no solo surgió de la demanda social, sino que fue impulsada, elaborada y ampliamente debatida por organizaciones sociales y de derechos humanos que posteriormente contaron con el apoyo del senador Marcos Carámbula y la entonces directora de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) Mirtha Guianze.

Implementación

Aprobada la ley, ésta en su art. 8, establecía que para su implementación se debía formar dentro de los treinta días posteriores: a) una Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria (CNHSM) y b) una Red Nacional de Sitios de Memoria formada el 27/10/2018.

a) **La Comisión** (CNHSM) lo hizo el 31/10/2018; tiene funciones organizativas-ejecutivas y está conformada por tres representantes de la Red[2]; dos de Organizaciones de Derechos Humanos[3] (Crysol y Madres y Familiares de detenidos Desaparecidos) y cuatro representantes estatales: Ministerio de Educación y Cultura (MEC); Administración Na-

[2] La integración de la CNHSM de noviembre 2018 a noviembre 2019 fue: INDDHH que preside la Comisión: Mariana Mota; UDELAR Gerardo Caetano (titular), Aldo Marchesi (suplente); MEC Nicolás Pons (titular), Valeria Da Trindade (suplente); ANEP (CODICEN y Consejos desconcentrados) Verónica Massa (titular), Lorena Placencia (suplente); RED DE SITIOS, 3 delegados titulares: Elbio Ferrario, Verónica Mato, María Julia Izaguirre; Suplentes: Silvia González, Rosario Caticha, Efraín Olivera.

[3] 2 delegados de organizaciones sociales: Crysol (Ivonne Klingler y Baldemar Taroco) y Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos (Ángeles Michelena y Adriana Cabrera), ambas organizaciones comparten un

cional de Educación Pública (ANEP), Universidad de la República (UdelaR) y la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHHYDP) que la preside.

Sus cometidos son descriptos en el art. 10: *tareas relacionadas con la recepción de solicitudes de Sitios de Memoria, su comprobación, aprobación y posteriormente implementar acciones que conduzcan a su preservación, funcionamiento, gestión y sustentabilidad. Tiene también que promover la conformación de Comisiones de Sitio; coordinar con las autoridades competentes los mecanismos de protección, conservación, instalación, difusión y de mecanismos que faciliten su accesibilidad.* La ley prevé que, para que *la Comisión "lleve adelante sus fines contará con el presupuesto que se le asigne especialmente a sus efectos, en el marco del presupuesto asignado a la Institución Nacional".*

b) La **Red Nacional de Sitios de Memoria** es el espacio de acción de la sociedad civil organizada en torno a los sitios. En el art.7 la ley señala el papel relevante otorgado a éstos lugares en la promoción de la investigación para conocer lo sucedido: "*Los Sitios de Memoria Histórica propiciarán la investigación... para contribuir a la educación y difusión, permitiendo resignificar, recuperar, reunir, organizar y poner a disposición de los ciudadanos, información significativa para el estudio.... del período previo a la última dictadura cívico-militar, el período dictatorial, la resistencia, el exilio, el encarcelamiento, la tortura, la desaparición y muerte de personas con motivo del terrorismo y uso ilegítimo del poder del Estado dentro y fuera de fronteras*".

En el art. 13 la ley fija su cometido y establece que tendrá como fin *"coordinar con la Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria el desarrollo de actividades de memoria, investigación, educación y promoción de los derechos humanos en los lugares declarados Sitios de Memoria"*. Mientras que en el art. 15 define las competencias asignadas: "a) Garantizar el funcionamiento de la Red y los Sitios de Memoria que la componen; b) Generar mecanismos de difusión pública de los sitios que conforman la Red; c) Coordinar con los sectores y organizaciones sociales las políticas referidas a los Sitios de Memoria que establezcan el gobierno nacional, los gobiernos departamentales o municipales y proponer actividades para el desarrollo de dichas temáticas; d) Sugerir la declaración de Sitios de Memoria a la Comisión Nacional Honoraria, así como la recopilación, sistematización y conservación de material documental relacionado con los sitios asegurando el acceso a la información reunida, e) Promover la conformación de una ruta territorial nacional de memoria, con circuitos relacionados, que permita una construcción integral para el conocimiento de los hechos a los que se hace referencia en los artículos 4° y 5° de la presente ley, f) promover actividades educativas, de investigación, capacitación y comunicación relacionadas con los hechos ocurridos en los Sitios de Memoria. El art. 10: A tales efectos podrá contar con la

voto y se decidió que el segundo voto sea para organizaciones del interior, las que se alternan (Dahiana Barrales, Enzo Teliz, Pocho Franchetz y Corina Ferreira).

asistencia técnica de expertos nacionales, regionales e internacionales para el mejor logro de sus fines.

La ley también establece (art. 12) la conformación de un **Consejo Asesor Consultivo** formado por delegados de cuatro ámbitos del Estado: de Presidencia de la República, del Poder Judicial, del Congreso de Intendentes y del Plenario de Municipios. El Consejo intervendrá en casos de necesitarse la experticia de los asesores. A poco de su constitución la Comisión-CNHSM convocó la formación del Consejo Asesor pero a casi un año no pudo ser constituido porque del Congreso de Intendentes y del Plenario de Municipios siguen aun sin designar sus delegados.

La Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria: primer año de funcionamiento

Si bien la ley estipula un encuentro mensual de trabajo, durante la primera mitad del año la Comisión- CNHSM se reunió semanalmente y luego cada 15 días, lo que muestra el esfuerzo de sus miembros por acelerar la puesta en marcha del trabajo.

Las reuniones se realizaron siempre en Montevideo, excepto una en Toledo-Canelones. Según se extrae de las actas, los delegados de la sociedad civil tuvieron una asistencia óptima y una participación muy activa; no así la de algunos delegados del Estado: la ANEP por ejemplo, demoró meses en concretar su incorporación y cuando lo hizo, su asistencia fue muy irregular; también marcaron un fuerte absentismo los representantes del MEC. De qué otro modo explicar las inasistencias de los delegados, sean titulares o suplentes, sino como falta de interés, no de las personas sino institucional. Esto es preocupante y contraría las expectativas, ya que la ley le otorga conceptualmente a la educación un lugar central; es desde la educación formal y no formal desde donde se debe realizar la tarea de concientización sobre el período oscuro del terrorismo de Estado y contribuir a la reparación del daño social. Este propósito educativo es de fundamental importancia y está presente en todo el texto de la ley.

Se sumaron otros dos hechos también preocupantes, en tanto muestran de diferentes maneras, la dificultad que aún persiste en la administración pública el abordaje de temas relacionados con el llamado *pasado reciente; remitiendo la mirada al anclaje estructural*. Uno se ocasionó a raíz de un pedido de señalización que realizaran familiares al Liceo Nº1 de Durazno a la memoria de dos ex estudiantes-desaparecidos.

Al tratarse la solicitud en la Comisión, la delegada de ANEP pidió se verifique en el directorio central de la institución, si realmente habían sido estudiantes del lugar. Esta medida, argumentada desde la rigurosidad del procedimiento, introduce de manera subrepticia la duda; cuestiona a los familiares de las víctimas y es un agravio para todos. Luego, desde la Inspección de Institutos y Liceos, otra área de la institución, se le presentó objeciones al di-

rector del liceo sobre el lugar de colocación de la placa. Finalmente se realizó el homenaje; pero dejó la impresión de lo mucho que aún hay que trabajar.

Este hecho tuvo otro precedente de trasfondo similar ocurrido en diciembre de 2018. Con motivo de celebrarse el 10 de diciembre el Día Internacional de los DDHH, la ciudad de Toledo realizaba un acto en la plaza central en homenaje al maestro Julio Castro y Ricardo Blanco Valiente al que invitaba a los alumnos de las escuelas de Toledo. Días antes de la realización, la ANEP no autorizó la participación de los escolares al acto, aduciendo la defensa de la laicidad. Ante esto, el alcalde de Toledo y la Comisión solicitaron entrevistas para conocer las razones del Consejo de Primaria para no autorizar la participación. A casi un año de los hechos, la entrevista aún no fue concedida y se sigue sin saber las razones. Sigue además abierto la interrogante, si la ANEP incorporará en el currículo educativo el trabajo con los sitios de memoria como parte de una pedagogía de la memoria, como se esperaba.

Las primeras tareas emprendidas por la Comisión-CNHSM consistieron en crear los instrumentos para la organización del trabajo: el Reglamento de Funcionamiento; el formulario de Solicitud de Declaración de Sitio de Memoria y Señalización; la Guía de Procedimiento y el Protocolo de actuación por Atentados contra Señalizaciones y Sitios. El MEC envió a la Comisión todas las solicitudes de señalización dirigidas a la Comisión de Reparación (Ley Nº 18.596); las que se sumaron a las recibidas por la propia *Comisión*. Durante el primer año la Comisión trabajó sin un Plan de trabajo, lo que dificulta la evaluación del trabajo realizado.

La RED de Sitios de Memoria[4] representada en la Comisión-CNHSM por tres delegados, está conformada por grupos que trabajan por la recuperación de la Memoria de esos lugares y en su mayoría, para que sean declarados sitios de memoria, transformándolos en espacios de educación y concientización territorial. El nivel de participación y desarrollo organizacional de los grupos varía de uno a otro. Los hay con un grado amplio de participación, de vínculos, de cooperación institucional y otros, en estado de conformación. Entre ambos polos, una gran diversidad. La red cuenta con una coordinación rotativa cuya tarea consiste en promover las actividades, la información y el intercambio entre los grupos.

---

[4] La RED de Sitios de Memoria se formó en noviembre de 2019. La componen **19 sitios**: En Montevideo: 1) Sitio de Enterramientos Clandestinos en el Batallón-14 de Toledo; 2) Ex Centro Clandestino de Detención, Tortura y Exterminio La Tablada; 3) Ex Centro General de Instrucción de Oficiales de Reserva-CGIOR; 4) Ex Servicio Información de Defensa-SID; 5) Ex Cárcel de Mujeres Cabildo; 6) Sitio de Memoria 300 Carlos; 7) Ex Penal de Punta Carretas; 8) Museo de la Memoria –MUME-; 9) Centro Zelmar Michelini –CZM-; 10) Muchachas de abril; 11) Plaza-Museo Punta de Rieles. En el interior: 12) Los Vagones, Canelones; 13) Memorial de Mercedes, Fray Bentos; 14) Memorial de Bella Unión, Artigas; 15) Memorial Fusilados de Soca, Canelones; 16) Cuartel 5º de Caballería de Tacuarembó; 17) Chalet Susy-Memoria de la Costa, Shangrilá, Canelones; 18) Heladería Chiquito de Carmelo, Colonia y 19) Cuartel de Fray Bentos. De éstos, siete fueron declarados por la CNHSM Sitios de Memoria: 1. ex SID; 2. ex Cárcel de Mujeres Cabildo; 3. La Tablada; 4. ex CGIOR y 5. Sitio de Toledo; 6. 300 Carlos; 7. Los Vagones. Los restantes se encuentran en proceso.

En la práctica la instancia de coordinación ha tenido durante el primer año dificultades para lograr el funcionamiento fluido de la articulación; si bien logró mantener informada a los grupos de la red del trabajo desplegado por la CNHSM y promover y organizar encuentros, no logró sin embargo una comunicación genuina entre los grupos, objetivo de la Red. Una explicación que se dio fue, que los grupos estuvieron ocupados en desarrollar su propia organización; sin embargo la realidad mostró que los grupos se nuclean en función a sus necesidades, así los grupos de Montevideo establecen un intercambio entre sí en sus espacios naturales de encuentro; mientras que los grupos del interior crearon una articulación propia llamada *Interiores en Red.* La dificultad de articularse hace presumir otro tipo de dificultades además de las técnicas, pero de esta manera no fue nunca abordado. Queda entonces el desafío de articular ambos espacios.

Algunas dificultades que se plantearon en el funcionamiento de la Red, podrían haberse subsanado con un apoyo profesional, que ayudara a visualizar los problemas para encontrarles su solución. Dado el rol que le otorga la ley a la Red de Sitios, su fortalecimiento tendría que ser prioritario, si se quiere lograr lo expresado en la ley, que son los anhelos de la sociedad.

Resoluciones de la CNHSM

- Se aprobaron 10 señalizaciones con Placas:

1) Seccional Tercera de Policía de Carmelo, Colonia; 2) Jefatura de Policía de Salto; 3) Padre Mauricio Silva, Parroquia San Juan Bautista, Montevideo; 4) Espacio Memorial Carlos Jacina, San Javier, Río Negro; 5) Primera sede de FUCVAM, Montevideo; 6) Sede actual de UNICEF, desde donde se tomó la emblemática foto "Un río de libertad" del acto del Obelisco en 1983; 7) Liceo de Durazno en Memoria de dos ex alumnos desaparecidos; 8) Comisaría del Chuy, Rocha; 9) Cuartel de Rocha; 10) Ex Guardería Andresito Guacurarí, Montevideo.

Al día de hoy, noviembre de 2019, la nómina de los lugares que fueron señalizados o declarados Sitios de Memoria es más amplia[5].

[5] **1/2018 Placa en Seccional 3ª de Policía de Carmelo**. Se solicitó información a la Secretaria de Derechos Humanos para el Pasado Reciente, quien detalló la actuación de los organismos represivos y la intervención, en tales actividades, de las unidades policiales, las que estaban militarizadas desde 1971. Describió la dinámica represiva donde intervenía tanto la policial como los militares. Detenían a los ciudadanos para luego decidir su traslado, según lo decidido por la agencia que disponía la captura. Respecto a la seccional policial de Carmelo solo se cuenta con el relevamiento dispuesto por el Poder Ejecutivo a partir de una solicitud judicial en 2012, donde todas las Jefaturas Departamentales tuvieron que dar cuenta del registro de detenciones realizadas. Pero, la Jefatura del Departamento de Colonia informó que no contaba con registro de ninguna de sus 18 seccionales;

2./2018 Placa en ex Jefatura departamental de Salto. En dictadura fue usado como cárcel y como lugar primario de detención, de allí eran derivados a diferentes cuarteles. También funcionó como cárcel de mujeres. Las jefaturas estaban militarizadas desde el año 1971. Las unidades policiales o militares de todo el país colaboraron

Los lugares señalizados o declarados Sitios de Memoria de pueden ver en: https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comision-nacional-honoraria-sitios-memoria

activamente en la localización y posterior detención, así como al traslado a la unidad captora. Allí se realizaban los primeros interrogatorios y averiguaciones a la vez que comunicaban a la agencia que había ordenado la captura. Desde ese momento, el destino de la persona detenida dependía de la decisión de la agencia en cuestión pudiéndose verificar el traslado a otra unidad militar o centro clandestino de detención. La Jefatura de Salto cuenta con escasa información y carece de documentación que revele el funcionamiento como centro de detención y confirme los testimonios de las víctimas;
3./2018 Placa en parroquia San Juan Bautista, en homenaje a Kleber Silva Iribarnegaray lugar donde el **"Padre Mauricio"** ejerció su sacerdocio. Su detención y desaparición se produjo en Argentina. Su compromiso con las personas más vulneradas lo llevó a trabajar y convivir con ellos; ocupándose como barrendero. Su vocación por los pobres lo transformó en víctima del terrorismo de Estado siendo detenido y posteriormente desaparecido. El día de su detención fue tomado en Argentina a su memoria como el día del barrendero;
4. Placa y Memorial en San Javier Rio Negro homenaje a Carlos Jacina Leiva, en la fracción 10 de la Colonia San Javier. Jacina Leiva era vecino de San Javier, hijo y nieto de colonos a quien se le había cedido la parcela para trabajarla según las pautas del Instituto Nacional de Colonización (INC). En 1980 fue detenido por fuerzas militares, permaneciendo en el Penal de Libertad hasta 1985. Con su detención, el INC rescindió el contrato con el colono y desalojó sus padres. La parcela fue entregada a un colono vinculado a las Fuerzas Armadas. Cuando Carlos Jacina fue liberado intentó recuperar el predio, pero no logró que le reintegraran ni la fracción ni el dinero invertido en mejoras. Carlos Jacina falleció sin descendencia directa y sin justicia. Con este espacio público de memoria la comunidad de San Javier quiere que la comunidad conozca los extremos que alcanzaron las violaciones a los derechos humanos durante el terrorismo de Estado;
5. Toledo el sitio de memoria es parte del predio del Batallón de Paracaidistas 14 donde fueran hallados los restos de los detenidos desaparecidos Julio Castro y Ricardo Blanco. Ambos resistieron la dictadura militar, por lo cual fueron perseguidos, detenidos ilegítimamente y asesinados por las fuerzas represivas del Estado;
6. La Tablada en el predio de aprox. 89 ha hay un edificio que fue el hotel para los hacendados, ubicado en Camino Melilla 6267. Hasta los años 1950 funcionó como hotel de La Tablada Nacional. Entre enero de 1977 hasta 1983, el edificio pasó a manos del Ministerio de Defensa Nacional y fue usado como centro clandestino de detención del Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas (OCOA). En este tiempo se lo conoció como "Base Roberto"; fue lugar de detención de personas por razones políticas, gremiales o sindicales y donde se practicó en forma sistemática la tortura, abusos sexuales, asesinatos y la desaparición de personas. Se estima que pasaron por lugar unas doscientas personas; es señalado como posible lugar de enterramientos clandestinos de unos doce detenidos-desaparecidos, y es posible también que haya sido el destino final de unos cuarenta uruguayos detenidos ilegalmente en la Argentina y trasladados clandestinamente al Uruguay en el marco del Plan Cóndor;
7. CGIOR En el tiempo anterior al terrorismo de Estado fue un cuartel que ofició como centro de detención y posteriormente fue sede del Centro General de Instrucción de Oficiales de Reserva (CGIOR) Ese destino se modificó al instalarse en el inmueble, en el año 1973, la Compañía de Contra Información e Inteligencia, destino que mantuvo durante todo el tiempo que se prolongó la dictadura. La Compañía era una unidad especial del Ejército que reunía información, realizando detallados informes sobre distintas organizaciones sindicales, políticas o gremiales de la época y que se entendían eran una amenaza a la seguridad nacional. Funcionaba bajo la dirección del SID (Servicio de Información de Defensa) organismo que fijaba la estrategia de inteligencia a nivel nacional y dirigía las operaciones que consideraba particularmente importantes. En función a los informes recibidos, el SID decidía la situación de cada organización y luego informaba a las agencias de inteligencia, como la Compañía, para su conocimiento o como insumo de actuación en estrategias de represión. En esa función, las acciones represivas llevadas adelante tuvieron como escenario la sede de la Compañía, sirviendo como centro clandestino de represión y tortura. Integrantes de este organismo participaron en operaciones de

- Señalización de espacios no solicitados

Se analizó la situación de espacios que fueron sitios importantes, pero que hasta ahora nadie lo ha solicitado; razón por la cual se está considerando la señalización de los siguientes lugares en Montevideo[6].

seguimiento y detención de trabajadores, así como en el secuestro, tortura y traslado de perseguidos políticos desde Brasil hasta Uruguay;

8. Placa FUCVAM Primera Sede Río Negro 1544; entre 1977 y 1992 sede y lugar de reunión, debate, reclamos y resistencia a la dictadura; allí se empezó a organizar la intersindical; se acordaron medidas de lucha con Serpaj, PIT, ASCEEP como fueron los cacerolazos y los apagones;

9. Placa Edificio Panorama por Acto del Obelisco del 27/11/1983 ubicado en Bulevar Artigas 1659, actual sede de UNICEF en Uruguay. Desde la terraza del citado inmueble, frente al Obelisco, el 27 de noviembre de 1983, se tomaron fotos de una de las concentraciones ciudadanas más significativas de la movilización popular por la reconquista de la democracia en Uruguay. Allí se celebró el "Acto del Obelisco", convocado por todos los partidos políticos y las principales organizaciones sociales y culturales del país bajo la consigna "Por un Uruguay Democrático sin Exclusiones"; participaron unas cuatrocientas mil personas;

10. Ex SID El inmueble sito en Bulevar Artigas 1532 fue desde 1970 propiedad del Ministerio de Defensa y fue sede del Servicio de Información de Defensa, organismo militar, central en tiempos de dictadura; tuvo a su cargo las políticas represivas, como vigilancia, persecución y detención de personas consideradas enemigas según la imperante Doctrina de Seguridad Nacional. El SID coordinaba con organismos similares de países de la región que participaban del Plan Cóndor. El subsuelo de la casa fue el lugar de encierro y tortura de las personas secuestradas y trasladadas clandestinamente desde Buenos Aires;

11. Cárcel de mujeres Cabildo lo fue desde 1899. Antes de la dictadura cívico- militar y hasta 1977 fue lugar de reclusión de presas políticas, de ahí fueron trasladadas a otras cárceles. El edificio pertenece a la Congregación religiosa francesa del Buen Pastor. A finales de la década del sesenta a las presas comunes de la Cárcel Cabildo se les sumaron las primeras presas políticas con quienes convivieron hasta que en 1970 realizan la primera fuga masiva y al año siguiente la segunda fuga. Las condiciones de reclusión durante el período dictatorial fueron especialmente rigurosas restringiendo los derechos más elementales de las mujeres presas comunes y políticas;

12. Los Vagones: el sitio de Los vagones fue hasta el año 2017 la Escuela de Policía. En la dictadura cívico-militar era el lugar donde se alojaba la fuerza de choque. Ahí estuvieron instalados tres vagones del ferrocarril que se utilizaron para alojar detenidos sindicales. Alrededor de cuatrocientas personas de una huelga de dimensiones importantes de la industria frigorífica en 1974 pasaron por allí. Se cree que esos vagones estuvieron habilitados desde antes de la dictadura, según los testimonios que narran que desde el año 1969 hubo detenidos en ese lugar. Hubo tres vagones, allí se torturaba y se alojaba a los detenidos; se utilizaban también para los materiales requisados en los allanamientos y uno se usó para alojar a una mujer, esposa de uno de los detenidos;

13. "300 Carlos- Infierno grande" fue un Centro Clandestino de Detención y Tortura (CCDT) que funcionó en el galpón Nº 4 del Servicio Material y Armamento (SMA) desde el 2/11/1975 hasta una fecha imprecisa de 1977. Allí fueron detenidas en condiciones inhumanas cerca de 600 personas. La **"Operación Morgan"** en el marco del terrorismo de Estado y del Plan Cóndor comenzó a operar en 1975 y fue el operativo represivo más grande contra el Partido Comunista de Uruguay; posteriormente se extendió al Partido por la Victoria del Pueblo. La "Operación Morgan" fue comandada por el Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas- OCOA, dependiente de la División del Ejército I y del SID, Servicio de Información de Defensa, quienes a su vez obedecían a la Junta de Comandantes en Jefe (JCJ). La OCOA instaló su centro de operaciones primero en la "Casona de Punta Gorda", conocida como "300 R" o "Infierno Chico" usando la "Cárcel del pueblo" como depósito de prisioneros. Posteriormente se trasladó con más de 100 prisioneros/as al galpón N° 4 del SMA;

[6] 1) Cuartel de la Paloma en el Cerro; 2) Cilindro Municipal; 3) Chacra de Pando, donde aparecieron los restos de Ubagesner Chávez Sosa; 4) Cuartel 5° de Artillería; 5) Cuartel 4° de Caballería; 6) Cuartel 9° de Caballería; 7) Cuartel 6° de Caballería (actual cárcel Domingo Arena); 8) Cuartel 1° de Ingenieros; 9) Casona

La Comisión-CNHSM atendió también consultas de personas y grupos, ya sea para presentar proyectos de creación de sitios o para explicar y fundamentar postulaciones. También realizó reuniones con autoridades vinculadas con la propiedad o tenencia de los espacios donde se ubican los sitios para aclarar aspectos referidos a la transferencia.

Atentados contra los Sitios

En el año 2019 continuaron los atentados en diferentes lugares del país contra señalizaciones de Sitios de Memoria. La CNHSM emitió en cada oportunidad comunicados repudiando los atentados y reafirmando *la necesidad de (...) recuperar, construir y difundir las memorias colectivas a través de los Sitios y Espacios de Memoria.* Señalando la obligación del Estado de investigar cada uno de los hechos, identificar sus autores y tomar las medidas necesarias para prevenir su repetición.

Reclamaba también mayor compromiso de parte de los organismos del Estado en la preservación de estas marcas de memoria. Se registraron cinco atentados a sitios de memoria: 1) el 24/2/19 contra la placa a la memoria a Ruben Walter Canziani Fachin en Camino Maldonado Montevideo; 2) el 26/2/2019 por segunda vez contra el memorial del Cerro; 3) el 19/6/2019 contra el Espacio de la Memoria a los detenidos desaparecidos en Mercedes, Departamento de Soriano; 4) el 21/8/2019 por segunda vez, de las dos Placas de Memoria colocadas en el Servicio de Material y Armamento ("300 Carlos") y en el Batallón de Infantería N°13 una fue robada y la otra dañada; 5) a solo días de su inauguración, el 30/8/2019 el Sitio *de Toledo* fue vandalizado; inicialmente se pensó en un robo de madera, pero a los pocos días, volvieron al lugar y atentaron contra las señalizaciones que indican el *Camino a la Memoria,* esta vez fue más explícito, pintaron una esvástica sobre el cartel que señaliza el camino al Memorial.

Las agresiones son realizadas siempre por las noches: la oscuridad opera como cómplice involuntaria de los provocadores. Algunos de los sitios agredidos se encuentran en parques o lugares apartados; pero otros, como las placas del 300 Carlos, la del CGIOR o la del Hospital Militar están en la misma puerta de entrada de esas instalaciones militares. ¿Es posible pensar que un civil se atreviese a grafitear o arrancar las placas instaladas delante de un espacio militar, con el respeto temeroso y distancia que los uniformados producen en los civiles? El instinto de autoprotección nos alerta que es bastante improbable. Cuando se colocó la placa delante del cuartel en diciembre de 2017 los vecinos del 300 Carlos preguntaban socarronamente, si la placa recordatoria la colocaban para los militares, porque lo que es ellos, los vecinos, por esa vereda no transitaban, sino que lo hacían por la de enfrente. Cuando en 2018 un ex oficial del ejército vandalizó en una misma noche las placas ubicadas delante del ex CGIOR y del Hospital Militar, las cámaras ubicadas en las inmediaciones de

---

de Millán ex Centro Clandestino de Detención y Tortura; 10) Base Valparaíso; 11) Cuartel de Santa Clara de Olimar, de Treinta y Tres; 12) Destacamento de Bella Unión dependiente del Batallón-10 de Artigas; 13) Comisaría Las Palmas, de Paysandú.

los lugares facilitaron ubicar rápidamente al perpetrador. Si el Estado está investigando los atentados producidos este año y con qué resultados no lo sabemos; lo que nos consta es que los reclamos hechos por la CNHSM continúan sin responder y sin solucionar.

Temas de debates y disensos en la CNHSM

La Comisión- CNHSM *e*s el lugar en el que se deciden las acciones conducentes a concretar lo mandatado y es también un espacio donde se analizan y debaten diferentes temas desde la perspectiva de las organizaciones sociales, de los delegados de la Red de Sitios y de las cuatro instituciones del Estado; donde cada uno de ellos porta la difícil tarea de conjugar adecuada y responsablemente el mandato delegado, con lo expresado en la ley y la expectativa social. Por eso, en la Comisión- CNHSM cada tema se discute en profundidad. Quizás por contar con representantes de organizaciones sociales de mucha experiencia en la denuncia e investigación de los delitos cometidos durante el terrorismo de Estado, es que cada tema se discute en sus más mínimos detalles, conscientes de que aún en los aspectos de apariencia minúscula se deciden a veces cuestiones de trascendencia. Rescatar los Sitios de Memoria de la negación y el olvido programado, le costó mucho a la sociedad uruguaya y sobre eso hay consciencia y consenso en la Comisión-CNHSM.

Dicho esto, cabe señalar que hubo algunos temas de discusión que trascendieron el propio ámbito y se expandieron a la sociedad y la involucraron. Quizás el de mayor eco y participación fue el ocasionado por el debate del concepto mismo de Sitios de Memoria. Se originó a raíz de dos presentaciones, la del Museo de la Memoria de la Intendencia de Montevideo y la del Centro Zelmar Michelini, quienes amparándose en lo definido por la ley, solicitaban la declaración de ambos lugares como sitios de Memoria. Ambas organizaciones de Montevideo fueron creadas en democracia como espacios sociales de reflexión del pasado traumático reciente y de re-construcción de la memoria de ese período. Dentro de *la Comisión-* CNHSM, tres de las cuatro instituciones de gobierno y una de las organizaciones sociales, objetaron la pertinencia: una, fue respecto a la delimitación temporal; ya que dichos espacios habrían sido creados en democracia (por lo tanto fuera del plazo establecido por ley); la segunda objeción apelaba a una cuestión de legitimidad, aduciendo que *los verdaderos o legítimos* Sitios de Memoria eran aquellos que funcionaron como centros de detención y tortura (CDyT). La objeción temporal fue pronto aclarada y dejada fuera de debate, centrándose en la segunda.

La discusión se amplió y externalizó con la incorporación de una declaración pública de la organización de ex presos políticos Crysol del 4/6/2019, donde reforzaba por escrito lo que sus delegados plantearan en la reunión. Recordemos la definición que hace la Ley Nº 19.641 de Sitios de Memoria en su art. 4:

Se consideran sitios de memoria aquellos espacios físicos donde se verificaron alguno o algunos de estos acontecimientos:

A) La ocurrencia de violaciones a los derechos humanos por parte del Estado, comprendiendo delitos de lesa humanidad tales como la tortura, desaparición forzada, homicidio político, prisión indebida, violaciones y otros delitos sexuales contra hombres y mujeres, persecución política, destituciones o exilio.

B) La realización de actos de resistencia y lucha por la construcción o recuperación democrática.

C) Otros sitios a los cuales las víctimas, familiares o las comunidades los asocian con esos acontecimientos y que han sido creados para construir y transmitir memorias, tales como memoriales, museos y otros espacios, que son utilizados como espacios abiertos al público para la construcción, recuperación y trasmisión de memorias, así como forma de homenaje y de reparación a las víctimas y a las comunidades.

La "Declaración" cita esta definición, recoge los puntos a y b, omite el punto c y reemplazándolo por el siguiente párrafo:

"La ley, con sabia flexibilidad, también deja abierta la posibilidad de que otros lugares que son muy distintos y diferentes sean valorados y contemplados por su contribución. Hay memoriales a largo y ancho de todo el país que deben ser muy tenidos en cuenta, desde el Memorial de Bella Unión, al de Mercedes, pasando por el existente en el Parque Vaz Ferreira en el Cerro".

Si bien la Declaración pondera la existencia de memoriales, diciendo que deben ser "*valorados, contemplados y tenidos en cuenta*", no dejan en claro si los considera o no sitios de memoria. Algunos vieron en este planteo esencialmente una cuestión de redacción; creemos en cambio que subsumirlo a una cuestión gramatical es minimizar la relevancia del debate. Lo que cuestionan pero no dicen con claridad, es lo central del debate: los espacios de Memoria que según la ley ***" han sido creados para construir y transmitir memorias, tales como memoriales, museos y otros espacios..."*** como lo son el Centro Zelmar Michelini o el Museo de la Memoria.

Es necesario recordar que el cuerpo conceptual que sustenta la ley surge del amplio y doloroso proceso de aprendizaje social realizado en nuestra región en las últimas décadas, proceso que recogiera el Documento[7], en el cual se basó la Ley Nº 19.641, del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur. Este documento elaborado en base a una amplia consulta a personas y organizaciones de derechos humanos de las sociedad civil y de los Estados miembros del Mercosur, fue aprobada en el año 2012 y es expresión política de un momento de los llamados *gobiernos progresistas*, donde la sociedad civil organizada y empoderada jugó un papel fundamental en la definición de sus contenidos.

El Documento del Instituto de DDHH del Mercosur sostiene que la experiencia regional habla de una multiplicidad de miradas y experiencias y que por lo tanto esta diversi-

[7] "Principios Fundamentales para las Políticas Públicas sobre Sitios de Memoria" http://www.ippdh.mercosur.int/principios-fundamentales-para-las-politicas-publicas-en-materia-de-sitios-de-memoria/

dad necesariamente tendría que verse reflejada en la construcción de memorias de ese pasado. La postura en cambio expresada por la asociación de ex presos va en sentido contrario; restringe el espacio y niega los espacios creados para la re-construcción y transmisión de las memorias de ese pasado.

La primer pregunta que surge es acerca de las razones y motivaciones políticas que los llevaron a adoptar una postura que va contramano del sentido tomado por las organizaciones de memoria de la región. Quizás valga recordar que cuando los grupos en torno a sitios comenzaron a reunirse en 2015 con la idea de impulsar la creación de una ley que los proteja del deterioro natural y de las intenciones de eliminarlos, la organización de ex presos participaba; luego dejó de hacerlo y cuando se reincorporó, el texto-bosquejo de la ley estaba en su fase de ajustes; en ese momento hicieron una contrapropuesta, presentaron un bosquejo de ley de Memoria, que incluía la protección de los Sitios. La propuesta era interesante, solo que fue temporalmente tardía; considerarla hubiera significado dar la discusión en el colectivo, para la cual no daban los tiempos. El compromiso asumido para que la ley fuera tratada en ese período legislativo, era que se entregase en fecha (marzo de 2017). Este antecedente explica una parte, pero no el núcleo del conflicto.

Quizás aporte distinguir dos aspectos del tema en discusión: la definición del concepto en sí y de quien tiene la legitimidad de definir (y quizás... ¿de liderar el proceso?).

Los debates relacionados con la construcción de memorias vinculadas a los crímenes del pasado son siempre conflictivos y presuponen y se dirimen con serias y profundas discusiones conceptuales y políticas, las que en nuestro país aún no han sido abordadas suficientemente. Dicho esto, vale destacar la importancia que reviste el debate iniciado en la Comisión sobre el concepto de Sitios de Memoria.

En este debate fructifico y necesario por demás, se manifiestan dos posiciones encontradas, llamadas *concepción ampliada y/o restringida* de los sitios. Tal vez no esté demás decir que la Ley Nº 19.641 de Sitios adopta la "concepción ampliada". El Documento del Mercosur al describir la heterogeneidad de interpretaciones, alerta sobre la inconveniencia de caer en prescripciones unicistas y restrictivas, dice: *"dada la multiplicidad de experiencias que existen tanto a nivel regional como internacional, así como la heterogeneidad de posiciones respecto al contenido específico de esos sitios, resulta difícil e inadecuado sostener postulados prescriptivos respecto a qué deben recordar las sociedades y a cómo y dónde deben hacerlo" (Ob. cit.pag. 6).*

Quizás quepa recordar que nuestra cultura contemporánea conoció e incorporó el concepto de Sitios de Memoria como fenómeno trágico asociado a los campos de concentración nazi, como centros de reclusión y exterminio de opositores y "enemigos". Esas primeras imágenes de los campos de concentración fueron imborrables para las generaciones de pos guerra y se transformaron en símbolo de la denigración humana y de la brutalidad que puede encarnar el poder. Esta generación de sobrevivientes de los campos de concentración son desde el punto de vista generacional los padres de la generación de los años '60

y ’70. Las imágenes subjetivadas del horror estuvieron asociadas con los campos de concentración para los unos, mientras que para los otros lo sean las imágenes del 300 Carlos, La Tablada, la ex ESMA, Paine o Villa Grimaldi; pero, la experiencia nos indica que éstas no son las únicas representaciones que simbolizan el dolor y trauma social. Los intensos debates que se produjeron a partir de los años ochenta y recogidos en el citado Documento del Mercosur, forzaron ampliar el horizonte y a reactualizar el concepto de espacios de memoria.

Cuando en el debate se esgrimieron argumentos acerca de que los Centros de detención y Tortura serían el *"real testimonio material"* y "*auténticos espacios físicos*", que los validarían como "los" sitios de memoria; nos retrotrae a una conceptualización que fue indiscutiblemente válida hasta los años setenta, pero que hoy ya no da cuenta de esa prolífica producción conceptual que se dio en las últimas cuatro décadas tanto en la práctica política como académica.

La historia nos muestra que estas definiciones nunca son ni tan absolutas ni tan definitivas, sino que cambian con el tiempo y las circunstancias sociales. Los campos de concentración, como símbolos de memoria, no tuvieron desde el comienzo un significado unívoco. Finalizada la segunda guerra mundial Alemania fue dividida en dos países. Así para la República Democrática (comunista) autodefinida Estado Antifascista, los campos de concentración simbolizaron la resistencia comunista; en cambio la República Federal (capitalista) recién fueron resignificados en los años 60; los dos primeros en recuperarse fueron Dachau-Munich en 1965 y Bergen-Belsen en 1966; en las primeras dos décadas de posguerra primó el homenaje a la memoria a las víctimas de los bombardeos. Esta experiencia nos habla de que la contundencia irrefutable del sitio está dada fundamentalmente por el relato que lo explica y sustenta.

Quizás el segundo aspecto aporte algo más al tema en discusión. Nos referimos a la cuestión de la legitimidad de quien define. Punto difícil de tratar ya que no fue tematizado abiertamente, por lo que hay que desentrañar lo implícito. Los vecinos argentinos cuentan con una amplia producción bibliográfica que da cuenta de la amplitud del debate sobre este tema. Elizabeth Jelin analiza en su último libro un tema muy conflictivo como es el rol destacado que tuvo el movimiento Madres, Abuelas y Familiares en el movimiento de derechos humanos argentino y de cómo influyó en el comportamiento de los diferentes colectivos sociales. El tiempo que les llevó hasta permitirse disentir públicamente con las madres o con las *víctimas* de la represión. Fue necesario un debate amplio, doloroso en parte, pero liberador. Doloroso porque fue necesario reconocer que los móviles no siempre eran motivados por razones altruistas, sino que a veces por intereses particulares de protagonismo y poder.

A riesgo de equivocarnos, preguntarnos si acaso el debate planteado, y que se iniciara en la Comisión con la objeción a que dos espacios fueran declarado Sitios de Memoria, si acaso en el centro de la discusión no está la cuestión de la legitimidad de quien o quienes

son los que tienen (o debieran tener) la última palabra en la definición de sitios. Varios comportamientos inducen a pensar que la organización de ex presos por su condición de tal se ve, o al menos como tal se presenta, con más legitimidad para hacerlo. Es probable que sea este el tema sobre el cual debiera versar la discusión en curso. Por último señalar que el Dr. Marcos Carámbula cuando era senador, en los conversatorios finales por la ley de Sitios debió haber visualizado ciertas intenciones restrictivas porque alertó que *"sería dramático que después del enorme esfuerzo colectivo realizado, se llegara a un texto menos completo y ambicioso que el documento Mercosur"* (ver cita en Informe Serpaj 2017; pág.69).

El segundo tema de debate: el Presupuesto. Gestionar el primer año de la ley de sitios sin presupuesto fue una tarea difícil; obligó a desarrollar estrategias de cooperación que la coordinadora de la Comisión-CNHSM llevó a cabo con ingenio y buenos resultados: de esa manera consiguió aportes que facilitaron el buen desarrollo del trabajo.

La discusión sobre el presupuesto y sobre qué cubre o debiera cubrir, desató una discusión que aún no concluyó. Hay dos posturas al respecto: una, entiende que la ley dice que el presupuesto cubriría *solo* las actividades desplegadas por la Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria y la segunda, entiende que el presupuesto *también* incluiría a la Red de Sitios de Memoria. La ley dice: "*para que la Comisión "lleve adelante sus fines contará con el presupuesto que se le asigne especialmente a sus efectos, en el marco del presupuesto asignado a la Institución Nacional*".

Los dos argumentos de fuerza que claman por presupuesto son: primero que la Red de Sitios e*s* parte integrante de la Comisión-CNHSM y segundo por el rol fundamental que le otorga la ley en los trabajos a realizar en los sitios, de promoción de la investigación, de la educación y promoción de los derechos humanos; así como ser garante del funcionamiento de la Red y los Sitios de Memoria que la componen; generando mecanismos de difusión pública de los sitios que conforman la Red.

Pensar que todas estas tareas puedan realizarse sin presupuesto es una ingenuidad. Sin embargo dentro de la Comisión no hubo consenso al respecto. Que la Comisión y la Red de sitios hayan funcionado prácticamente sin presupuesto habla de un milagro o del enorme esfuerzo de sus integrantes. Lo que queda claro es que si se quiere lograr los objetivos que prevé la ley se necesitará de un plan de trabajo y un presupuesto acorde. El Plan no es solo un instrumento técnico de trabajo sino también político; exige que se fijen objetivos políticos claros y de acciones pertinentes para alcanzarlos. Una planificación es siempre un espacio de disputa y genera inevitablemente conflicto de intereses; la Comisión no escapa a ello. La experiencia internacional en la gestión de sitios de memoria indica que así como es fundamental que la sociedad civil sea la principal protagonista en la gestión, también es de vital importancia contar con un presupuesto. La discusión está en sus inicios.

El tercer tema de debate fue el del concepto "Resistencia". Este surgió en oposición al uso del término "víctima" de las violaciones a los derechos humanos, como fuera utilizado en las Declaraciones de Sitios de Memoria que emitiera la Comisión.

El malestar con la conceptualización de "víctimas" generó discutir como alternativa el uso del concepto "resistentes". Tema que fuera materia de discusión en los países vecinos desde la salida misma de las dictaduras y que fuera abordada tanto en ámbitos académicos como sociales, en Argentina especialmente. En nuestro país en cambio hubo una escasa reflexión sobre el tema, aunque cada vez más se oyen aportes de parte de actores sociales. Las *víctimas o afectados* por la represión se resistieron siempre, a los términos o formulaciones que los victimizan, desempoderan y despolitizan. Lo plantearon reiteradamente y más allá de lo poco o muy elaborados de sus argumentos, no lograron ponerlos en la agenda de debates. La socióloga argentina Ana Longoni en su libro "Traiciones" trata los temas victimización y heroicidad, los trata dado que esos términos participan de diferente manera e intensidad en el proceso de restitución identitaria. Analiza los modos en que operan ambas construcciones y de cómo ambas coinciden en eclipsar la condición política de la militancia. Sostiene también que el sobreviviente de la brutal represión ejercida por el terrorismo de Estado, es un testigo incómodo para la sociedad y por lo tanto difícil de escuchar. Y se pregunta, si acaso no sea esa la razón por la cual le resulte tan difícil a la sociedad oír sus reclamos. El Psic. Miguel Scapusio sostiene que para deconstruir el daño producido por la violencia de Estado, es preciso cambiar el foco, no centrarse tanto en el sujeto y sino en el *proceso* de subjetivación.

Antonia Yáñez, activa militante en temas de memoria, reflexiona con su peculiar sentido del humor, y dice que algo extraño sucede con la resistencia en nuestro paisito. Cuenta que cuando comenzaron en 2007 a trabajar la señalización de los sitios donde habían ocurrido actos de resistencia a la dictadura, denominaron el proyecto *"Lugares de Memoria de la Resistencia",* porque entendieron que era el concepto que mejor sintetizaba la intención política de esos actos. Sin embrago con el tiempo y muy a pesar del grupo (sin poder explicarse tampoco cómo sucedió), el término *resistencia* desapareció. "*De a poco –dice-se nos instaló el nombre Marcas de la Memoria o... "Bolas de la Memoria" como las llama el pueblo cariñosamente. Es extraño... pero el concepto resistencia ya no denomina los lugares de homenaje; de pronto no está más..."*

Los temas de debate están planteados y es de desear que sea amplíen y profundicen; ya estuvieron demasiado tiempo postergados y la sociedad lo necesita!



Montevideo, 20 de agosto de 2019

Atentado contra Placas de la Memoria Batallón Nº 13

La Asociación de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos condena el atentado perpetrado contra las Pacas de la Memoria ubicadas en el Batallón N° 13.

Una vez más, queda de manifiesto que la impunidad sigue reinando entre nosotros y atentando contra la democracia.

Estas placas son un símbolo de reparación a todos los uruguayos que sufrieron la detención, tortura y desaparición forzada, en cada sitio donde han sido colocadas. También homenajeamos de esta forma eventos de resistencia y/o memoria.

Para nosotros es un lugar donde nuestros familiares y quienes fueron recluidos en ese Centro de Detención, son reconocidos y traídos a nuestros días en cuanto ciudadanos comprometidos con la realidad de nuestro país. El delito del que son y han sido víctimas es de los más aberrantes que conoce la historia de la humanidad.

Por lo expresado, es que esperamos que sean hallados los responsables de este lamentable hecho y llevados a la Justicia.

Porque el futuro es con Verdad, Memoria, Justicia y Nunca Más Terrorismo de Estado.

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos



Montevideo, 27 de agosto de 2018

Atentado contra el Memorial a los Detenidos Desaparecidos

La Asociación de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos condena el atentado perpetrado contra el Memorial a los Detenidos Desaparecidos, en el Parque Vaz Ferreira, en el Cerro de Montevideo.

Una vez más, queda de manifiesto que la impunidad sigue reinando entre nosotros y atentando contra la democracia.

El memorial es un símbolo de reparación a todos los uruguayos que sufren la desaparición forzada. Obra que fue declarada de interés nacional obteniendo premios por su concreción arquitectónica a nivel americano.

Para nosotros es un lugar donde nuestros familiares son reconocidos, y traídos a nuestros días en cuanto ciudadanos comprometidos con la realidad de nuestro país. El delito del que son víctimas es de los más aberrantes que conoce la historia de la humanidad.

Por lo expresado, es que esperamos que sean hallados los responsables de este lamentable hecho y llevados a la Justicia.

Porque el futuro es con Verdad, Memoria, Justicia y Nunca Más Terrorismo de Estado.

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos



LUISA:
Leyendo Unidos para Interpretar los Archivos

Un equipo formado por docentes investigadores de las Facultad de Ingeniería y de la Facultad de Información y Comunicación, presentaron el día 8 de abril de 2019 en el Paraninfo de la UdelaR, un programa informático para recuperar solidariamente los textos ilegibles en los archivos del pasado reciente. Este programa, denominado LUISA, es una herramienta que permite que cualquier persona, en cualquier lugar del mundo, pueda participar en esta tarea. El nombre elegido es en homenaje a una gran referente en la lucha por los derechos humanos, integrante de Madres y Familiares de Detenidos desaparecidos y doctora Honoris Causa por la Universidad de la República, **Luisa Cuesta** (Soriano, 26 de mayo de 1920-Montevideo, 21 de noviembre de 2018).

El programa reproduce en cada entrada un pequeño conjunto de palabras que el participante interpreta y reproduce. El resultado del ingreso masivo a LUISA permite, mediante fórmulas y algoritmos, detectar las respuestas correctas y recuperar los textos. LUISA fue diseñado por este grupo de docentes en el marco del proyecto de extensión universitaria

“Cruzar, sistematización de archivos militares” que integra a docentes, investigadores y estudiantes de ambas facultades. Según la web del LUISA (que significa también Leyendo Unidos para Interpretar loS Archivos), es un esfuerzo colectivo para transcribir texto que por diversas razones es difícil transcribir de manera automática. Puede ser material de archivo en mal estado o escrito a mano o con una máquina de escribir que generaba letras muy entintadas, etc.

Al participar, cada persona está contribuyendo a la lucha contra la impunidad en el Uruguay. Se han recuperado varios archivos donde se almacena información que la dictadura uruguaya recabó y que incluye procedimientos represivos, fichas policiales, informes, etc. El Proyecto de Sistematización, Cruzamiento y Análisis de los Archivos Militares de la Universidad de la República, en acuerdo con el Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia y con la organización Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, ha desarrollado este sistema para que entre todos ayudemos a convertir esos archivos en material que pueda ser procesado digitalmente.

La página del programa es https://www.fing.edu.uy/mh/luisa/.

Archivos de Derechos Humanos

El 13 de setiembre de 2019 el Sindicato Médico del Uruguay (SMU) y la Federación Médica del Interior (FEMI) retiraron de un cofre fort -que se encontraba en custodia en el Banco República- 81 expedientes de los dictámenes de la Comisión Nacional de Ética Médica, que en el año 1985 laudó sobre el comportamiento de los profesionales durante la pasada dictadura. Los expedientes fueron entregados a la Suprema Corte de Justicia.

Los expedientes referidos contienen información respecto a la actuación del Tribunal de Ética de la época, conformado especialmente por decisión de la 7° Convención Médica Nacional (1984) que analizó los casos de colegas denunciados por violaciones a los Derechos Humanos y participación en actos de tortura; también recoge el testimonio de colegas víctimas de torturas que realizaron en ese ámbito las denuncias; y de los médicos que pidieron voluntariamente ser juzgados por el Tribunal de Ética para deslindar responsabilidad.

Esta documentación nunca estuvo oculta, sólo en resguardo en un cofre en el BROU bajo la responsabilidad de las instituciones mencionadas, y cada vez que la Justicia ha solicitado la vista de algún expediente para actuaciones por causas en curso, se ha procedido entregando la misma.

Transcurrido este tiempo, y existiendo en el Poder Judicial un ámbito específico para el archivo y digitalización de la documentación como es AJProJuMi[1], donde hay archivados 3.000 expedientes referidos a 10.000 víctimas, el SMU y FEMI entendieron que era tiempo de delegar la custodia de tan valiosa información[2].

[1] Proyecto Archivo Judicial Proveniente de la Justicia Militar. Ver: http://atom.ippdh.mercosur.int/index.php/poder-judicial-proyecto-archivo-judicial-de-expedientes-provenientes-de-la-justicia-militar

[2] Elaborado con información extraída de: https://www.smu.org.uy/smu-y-femi-entregaron-a-la-suprema-corte-de-justicia-expedientes-con-informacion-sobre-la-actuacion-de-medicos-en-la-dictadura/ y http://www.lr21.com.uy/politica/1410782-expedientes-medicos-torturas-dictadura-smu-femi-goldaracena


Foto: Martín Barzilai

Louis Joinet: "un épris de Justice"[1]

Yvonne Klingler[2]

Salíamos con Made del anfiteatro de la Conferencia Episcopal, después de una larga jornada en París. Fuimos invitadas por la Asociación ¿Dónde Están? para hablar "Los 40 años del golpe de Estado en Uruguay"[3].

El señor estaba reclinado en un árbol, esperando. Se acercó con una gran sonrisa y el abrazo nos llegó al corazón...

Sonia, la compañera de ¿Dónde Están?, nos dijo amablemente: "es Joinet".

Lo miré incrédula: "¿Louis Joinet?"

---

1 "Enamorado de la Justicia".

2 Activista en derechos humanos.

3 Conferencia "Violencia sexual y tortura durante la dictadura y el terrorismo de Estado en Uruguay y movimientos solidarios", organizada por la Asociación ¿Dónde Están?, el Departamento de Justicia y Paz de Francia y la Conferencia de Obispos de Francia, 5 de junio de 2013.

"Oui" me contestó con sonrisa cómplice.

En mi cabeza se amontonan los recuerdos de las historias que nos llegaron al salir de la cárcel. Su compromiso tenaz por la defensa de los Derechos Humanos desde el comienzo del terrorismo de Estado en nuestro país, su participación en la Misión de investigación sobre las condiciones de detención en las cárceles uruguayas, su intervención en las denuncias llevadas al Tribunal Russell en 1974[4] junto a Zelmar Michelini.

De esa comparecencia permanecía la tristeza en su mirada cuando recordaba a Norma Scópice, testigo en el Tribunal Russell, quien no quiso proteger su identidad (a pesar de su insistencia) al hacer las denuncias de la muerte en prisión de su marido mientras eran ambos torturados. Poco tiempo después fue acorralada y secuestrada por las fuerzas golpistas.

En el año 2014[5], Joinet participó de la Marcha del Silencio de Montevideo y pidió llevar la foto de Norma, en su visita al Memorial de los Detenidos Desaparecidos en el Cerro, su voz se quebró al encontrar su nombre.

Su permanente trabajo humanitario y jurídico lo llevó a ser fundador del Sindicato de la Magistratura Francesa, Consejero de Ministros en el gobierno de François Miterrand, Experto Independiente en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU durante 33 años. Allí presentó lo que para nosotros es, su trabajo más valioso: en el marco de la Convención sobre Desapariciones Forzadas, fundamentó que son *crímenes de Lesa Humanidad* y por lo tanto no pueden quedar impunes[6]. Autor de los principios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, principios que pasarán a llamarse " Los Principios Joinet " en la ONU.

A pesar de sus años, éste «enamorado de la Justicia» (quien fue "educador callejero" en su juventud) cómo él mismo se definía, mantuvo la continuidad de su compromiso, lo que lo llevó a ser "condenado" por el Comando Barneix hace dos años, en Montevideo.

Éste 22 de setiembre, antes de despedirse rodeado de su familia, pudo escuchar su canción favorita "El torbellino de la vida", le gustaba tocarla en el acordeón acompañado con la guitarra de su hijo, ahora tocada por su hija Babette.

Los derechos humanos están de duelo, pero su lucha y sus principios estarán siempre presentes en nuestros corazones.

4 https://fzelmarmichelini.org/web/index.php/pinceladas/121-tribunal-russell

5 Durante se estadía Montevideo, es declarado "Ciudadano Ilustre" y participa de la 19ª Marcha del Silencio. Eso le significó integrar la lista de personas amenazadas de muerte por el llamado Comando Barneix.

6 Se deben enjuiciar, son imprescriptibles, no existe inmunidad ni obediencia debida frente a ellos.

El valor de la coherencia, el costo de la lealtad[1]

Desde hace muchísimos años, las organizaciones y las personas que trabajamos para llegar al esclarecimiento de las gravísimas violaciones a los derechos humanos perpetradas durante el terrorismo de Estado, contábamos con información acerca de la desaparición de Roberto Gomensoro Hoffman[2], de la aparición de su cuerpo en el Rincón del Bonete, atado con alambres y con un fondo de piedras, de cómo fue brutalmente torturado y mutilado. Todo esto está en el expediente del juzgado de Paso de los Toros. Como está también la declaración de José Gavazzo, manifestando categóricamente a la magistrada actuante, que desconocía este episodio.

Nos conmovió sobremanera cuando públicamente trascendió que, en el marco de un *Tribunal de Honor Militar*, el propio Gavazzo admitió haber arrojado el cuerpo de Gomensoro al Río Negro. Pero nos invadió el estupor y la indignación cuando nos enteramos que quienes integraron este tribunal (uno de ellos fue Manini Ríos) entendieron por unanimidad, que la inhumana actuación de Gavazzo, Silveira y Maurente, no afectaba la moral del Ejército.

Sabemos lo que vino después, incluso en muchas páginas de este informe se encuentran miradas, análisis, preguntas y reclamos tan valiosos como incuestionables. Pero el propósito de estas líneas, es un "debe" acerca de un actor en particular, dentro de toda esta situación.

Generalmente, cuando salen a la luz este tipo de horrores confesos, el impacto impera. Conforme pasan los días van decantando otros aspectos que a priori no se pueden percibir. Hubo un sentir que se fue manifestando de forma espontánea y generalizada: la injusta actitud del gobierno, en especial la del presidente, con quien fuera su ministro de Defensa, Jorge Menéndez. La actuación del jerarca frente a estos episodios merecía otro tratamiento y sin dudas, otro final.

Menéndez era una persona sumamente querida: sea por sus coterráneos, sus amigos, sus correligionarios, pero en especial, contaba con el afecto del espectro político todo.

Era un ser educado, respetado y profundamente respetuoso, desde todo punto de vista. Lo definía su integridad, su condición de servidor público, hombre leal y de confianza (tanto por su fidelidad ideológica como por su accionar en los cargos que le fueron asignados), razón por la que, cercanos y adversarios lo definieron como un demócrata cabal. Era sabido también el respeto que le profesaba a Tabaré Vázquez, como persona y como político.

---

1 Ana M. Aguerre, miembro de Serpaj.

2 La causa de Roberto "Tito" Gomensoro es muy cercana a Serpaj. Fue iniciada con el patrocinio del Dr. Guillermo Paysée, quien al día de hoy, continúa siendo el abogado de la familia.

Su desempeño como diputado lo llevó a especializarse en temas de Defensa. Probablemente esa experticia fue la que lo llevó a ser subsecretario de ese ministerio en dos ocasiones: la primera junto a Bayardi y con Fernández Huidobro después. Ante el fallecimiento de este último, asume la titularidad de la cartera. Seis años son tiempo más que suficiente para conocer la lógica y las dinámicas de un ministerio.

La información que se le debió transmitir al ministro no siguió el curso debido. El ex comandante en jefe Guido Manini Ríos, no le transmitió directamente a su superior el contenido del Tribunal de Honor. Simplemente dejó los expedientes en el ministerio, sin especificar el contenido. No es hasta el 14 de febrero de este año, después de leer cientos y cientos de folios, que se llega a esa información.

El 18 de febrero en la mañana (ya habiendo iniciado su tratamiento de quimioterapia), viaja hasta Pueblo Centenario, donde se desarrollaba el Consejo de Ministros para decirle al presidente en persona, que le urgía hablar con él por un tema grave.

El día 19 concurre solo a la presidencia, y el 20 vuelve acompañado de dos abogados (la Dra. Nogueira y el Dr. Maeso), ambos funcionarios del Departamento Jurídico de la cartera. Allí se reúnen con secretario de la presidencia, Miguel Ángel Toma a quien le entrega en mano toda la información y le manifiesta que, por el tenor de los hechos, se debía hacer una denuncia penal. Él expediente queda en manos del secretario porque restaba analizar la conveniencia o no de homologar el fallo.

De ahí en adelante, se puede deducir que es el secretario Toma quien rompe el eslabón de la cadena, durmiendo una información que adquiere estado público el 30 de marzo (El Observador). El 1º de abril, el presidente Vázquez le pide la renuncia al ministro, al subsecretario Daniel Montiel y destituye a seis generales.

Horas después también se hace pública su carta de renuncia donde agradece el haberle conferido esa tarea, detalla su proceder y le recuerda que el 6 de marzo tomó licencia médica para seguir con el tratamiento de esta enfermedad impía. “A buen entendedor, pocas palabras bastan”: ante las confusas explicaciones dadas por la presidencia, era necesario dejar en claro su correcto proceder, éticamente intachable.

El día de su sepelio sus allegados manifestaron su honda tristeza y ese sabor amargo que deja un acto injusto, el propio ministro llegó a manifestar que no se explicaba porque tuvo que renunciar. Hasta el último momento de su partida, cargó ese profundo dolor.

Esa mañana, la Mesa Política de Durazno expresó en un comunicado, que reconocen en Menéndez “a un compañero que se entregó a la causa frenteamplista, a la lucha por Verdad y Justicia, y a la defensa de la Libertad y la Democracia como principios fundamentales que compartimos desde lo profundo del legado Artiguista. Nos queda su entrega y su convicción como ejemplo a seguir”.

La familia de Menéndez, además de rechazar las honras fúnebres decretadas por el presidente, pidió expresamente que ningún integrante del gobierno hablara en su sepelio.

Seguridad, Democracia y Derechos Humanos



Foto: Santiago Mazarovich



Foto: Héctor Tierno

El miedo no es ni será la forma

Articulación Nacional No a la Reforma

Un proyecto regresivo en materia de derechos nos convocó a las urnas nuevamente junto con las elecciones nacionales: la ciudadanía tuvo que pronunciarse, plebiscito mediante, sobre si la constitución debía ser reformada en materia de seguridad pública.

Bajo la consigna "Vivir sin miedo", el senador Jorge Larrañaga y su sector, Alianza Nacional, lanzaron en mayo de 2018 una campaña con un proyecto de reforma constitucional, amparados en el Art. 311 Lit. A de la Constitución de la República, con cuatro puntos: la creación de una Guardia Nacional con al menos 2000 efectivos militares, la habilitación de los allanamientos nocturnos, el cumplimiento efectivo de penas —que eliminaría institutos liberatorios obtenidos a través del estudio, trabajo o buena conducta— y la cadena perpetua revisable a los 30 años. En diciembre de 2018 anunciaron que se habían alcanzado la cantidad de firmas necesarias para convocar a un plebiscito.

Frente a este contexto y en respuesta a esta campaña, personas, colectivos, organizaciones de la sociedad civil, el movimiento sindical y el movimiento estudiantil nos organi-

zamos en la Articulación Nacional No a la Reforma. Durante casi un año nos movilizamos a lo largo de todo el país con el objetivo de instalar otra perspectiva de este debate en la sociedad y lograr revertir la tendencia creciente de apoyo a esta reforma.

En primer lugar, si bien este proyecto de reforma constitucional se presentó como una propuesta novedosa a la problemática de seguridad, estaba lejos de serlo, ya que intentó profundizar el esquema punitivo represivo que ha caracterizado a las políticas de seguridad durante las últimas décadas, bajo todos los gobiernos y con el consenso de casi todo el sistema político

En este sentido, desde la Articulación nos planteamos como uno de los ejes centrales de nuestra campaña que *esta reforma es más de lo mismo*: hace más de 25 años que en Uruguay se aumentan y endurecen las penas, reducen posibilidades de libertades anticipadas, se especializa a la policía militarizada, se aumenta el presupuesto público y privado en seguridad y, sin embargo, los problemas de convivencia, la criminalidad y la violencia han aumentado.

Lejos de ser una solución, la estrategia seguida por el Estado, ha profundizado la vía represiva que estigmatiza y criminaliza a la pobreza y también a la protesta, que son el resultado de la sistemática violencia institucional y policial. Este año fuimos testigos de varios ejemplos de sus consecuencias nefastas, por ejemplo con el accionar de la Guardia Republicana contra una adolescente que fumaba marihuana en un liceo de Piedras Blancas o con la represión policial contra la manifestación legítima en contra de UPM, entre otros casos.

Otro de nuestros ejes principales fue hacer hincapié en que todas las iniciativas que esta reforma proponía eran un *camino peligroso*:

En primer lugar, las Fuerzas Armadas (FFAA) no están preparadas para intervenir en seguridad interna, su rol debe ser el de defensa de la soberanía. Su formación se basa en la construcción y neutralización de un enemigo. La mayoría de los especialistas en criminología, las organizaciones de derechos humanos y los organismos internacionales hacen énfasis en la importancia de separar la función policial de las FFAA. Además, no se puede dejar a cargo de la seguridad pública a una institución que aún está en deuda con el pueblo uruguayo y que desconoce el paradero de casi 200 compañeras y compañeros detenidos/as desaparecidos/as durante la última dictadura cívico-militar.

Siempre que se ha optado por militarizar la seguridad interna, la violencia ha aumentado: Brasil, Colombia, México o Venezuela son claros ejemplos, a los cuales recientemente se le pueden sumar Ecuador y Chile, este último presentado como modelo en materia de seguridad por los impulsores de “Vivir sin miedo”. Durante octubre el presidente de aquel país, Sebastián Piñera, declaró el estado de emergencia nacional, sacando a las FFAA a la calle para reprimir las protestas populares, lo cual tuvo como consecuencia directa la muerte de veinte personas, la instalación de centros de tortura y violaciones sistemáticas a los derechos humanos.

Por otra parte, la habilitación de los allanamientos nocturnos mediante orden del juez que tenía por objetivo —según los impulsores de esta reforma— el combate al narcotráfico, no garantiza la integridad física de las personas dentro y alrededor de los lugares a allanar, ni la de los efectivos encargados de los allanamientos. Además se enfoca únicamente en el microtráfico, ya que solo serviría para cerrar las llamadas "bocas de venta", que además pueden moverse de lugar fácilmente. Esta reforma pretendía atacar al eslabón más débil de la cadena y no se propuso ni una medida con el objetivo neutralizar las grandes rutas del narcotráfico, que deberían ser el objetivo principal de este tipo de proyectos. Habilitar los allanamientos nocturnos sería una medida más para continuar con el aumento de personas privadas de libertad: se sigue encerrando a las personas que más sufren la violencia y la exclusión, mientras quienes manejan las redes del narcotráfico mantienen sus privilegios y continúan haciendo sus negocios.

Por otra parte, a través del cumplimiento efectivo de penas se quiso impedir que a través de la buena conducta, trabajo o estudio pudiesen obtenerse beneficios como libertad anticipada, vigilada o reducción de penas. Esto empeoraría aún más la situación de las cárceles uruguayas que están en condiciones inhumanas y ponen en riesgo la vida de las personas privadas de libertad: en el Comcar, por ejemplo, hay más de 6000 personas sufriendo hacinamiento, malnutrición, desnutrición y situaciones violencia insostenibles, lo que pone en riesgo sus vidas. Nadie puede esperar que una persona se rehabilite y salga de los circuitos de criminalidad y violencia en estas condiciones.

Es innegable la necesidad de recorrer otros caminos en materia de seguridad. Políticas serias en esta temática deben incluir como puntos centrales la prevención del delito y no sólo medidas que actúen una vez sean cometidos. En este sentido, propuestas como la reforma "Vivir sin miedo" pretendieron generar la falsa idea que el aumento de la capacidad represiva del Estado y el endurecimiento de penas son medidas adecuadas para evitar que las personas infrinjan la ley. Desde nuestro punto de vista esto sólo aumenta la violencia y es fundamental pensar en medidas serias de prevención, generando alternativas reales. Además, es necesario pensar en una justicia integral que de atención, apoyo y seguimiento a las víctimas.

El debate sobre la seguridad en nuestro país no está saldado y desde la Articulación estamos convencidas y convencidos de que su mejora no pasa por la militarización ni por seguir endureciendo las penas. Este tipo de medidas continúan un camino ya conocido en materia de seguridad, cuyo correlato es la continua criminalización de la pobreza que, lejos de brindar seguridad, estigmatizan al sector más vulnerado de la población, que se ve relegado en un espiral de violencia del que resulta muy difícil salir —por no decir imposible.

Trabajar sobre esto implica problematizar y complejizar la noción misma de seguridad, abordando el problema desde una visión integral. Entendemos que la seguridad se construye con más y mejor educación, salud, trabajo, vivienda y oportunidades para todos y todas. Para ello, es importante trabajar en la construcción de políticas públicas respon-

sables, que apuesten a la mejora de la convivencia, haciendo énfasis en las causas reales del problema y defendiendo los Derechos Humanos.

Finalmente, desde la Articulación vemos con preocupación la posibilidad de que estas medidas —que no contaron con el apoyo necesario para ser incluidas en la Constitución— sean instaladas por vía legislativa, desconociendo el resultado del plebiscito. Creemos que el sistema político en su conjunto debe tomar nota de lo sucedido durante este año: el 53% de la ciudadanía no acompañó una propuesta que vino a reafirmar un camino ya conocido.

Alentamos a que este tema siga instaurado en la sociedad como motivo de discusión para poder trabajarlo de forma colectiva. Desde la sociedad civil organizada ampliamos la mirada y corrimos el eje del debate. Asimismo, contamos con el apoyo de la Universidad de la República y de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Es imprescindible que todas estas voces sean parte del debate al momento de generar nuevas políticas integrales en materia de seguridad. En ese sentido, evaluamos como exitosa la experiencia en la Articulación, ya que nos encontró a diversos espacios con múltiples miradas y sensibilidades para abordar un tema tan complejo como éste. Seguimos y seguiremos sosteniendo que frente a problemas complejos, debemos apostar a propuestas profundas, serias e integrales; porque transitar otro camino es posible.



Foto: Saniago Mazzarovich

15 años del Código de la Niñez y la Adolescencia
No hay festejo hasta derogar tres leyes[1]

Rosana Abella[2]

Introducción

En el año 2019, se cumplen quince años de la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Uruguay (CNA), que ha sido considerado por parlamentarios, académicos, operadores judiciales, organizaciones sociales nacionales e internacionales, como un elemento garantista de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

El mismo, es una consecuencia directa de la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN), efectuada en Uruguay en 1990. La CDN obligaba a

1 Este artículo sintetiza aspectos de la Monografía Final: En busca del enemigo. La tríada legislativa un aumento del punitivismo penal. Diploma en Penalidad Juvenil. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

2 Coordinadora de Proyectos de la Casa Bertolt Brecht. Licenciada en Trabajo Social –FCS-UdelaR. Diplomada en Penalidad Juvenil –FCS-UdelaR.

los países firmantes a respetar la normativa internacional[3] sobre los adolescentes infractores a la ley penal, así como a la aprobación de una normativa nacional en consonancia con lo establecido en la Convención.

Sin embargo, al cumplirse los primeros siete años de su aprobación, se sancionan las primeras modificaciones al CNA, determinando un aumento del punitivismo penal hacia los adolescentes infractores. En el año 2011, el Parlamento nacional aprobó las leyes Nº 18.777 y Nº 18.778, y en enero de 2013, la ley N°19.055. Estas leyes implicaron, al decir de los organismos internacionales, nacionales, academia y organizaciones de defensa de los derechos humanos de la sociedad civil, un innegable retroceso respecto a la situación de los adolescentes en conflicto con la ley penal contraviniendo la normativa internacional vigente.

El contexto en que se aprueban estas leyes debe ser considerado, ya que ocurre durante las campañas a favor y en contra de la baja de la edad de imputabilidad penal[4]. En este sentido, no deja de ser un hecho a analizar que más de un partido defendió y argumentó sobre la importancia de no bajar la edad de imputabilidad penal, al mismo tiempo que, integrantes de esos mismos partidos, votaron en el Parlamento leyes que lesionan fuertemente los derechos humanos de los adolescentes[5].

Esta incongruencia debe tener diversas explicaciones que es necesario indagar si se intenta profundizar en las políticas de Uruguay respecto al Sistema Penal Juvenil (SPJ). Es posible, que la mayoría de la dirigencia política comparta algunos de los cometidos de la prisión, como ser el control de la criminalidad (reformar a los delincuentes y reducir la tasa de criminalidad), o ser un efectivo medio de incapacitación (ya que se los excluye por largos períodos de tiempo) o imponer condiciones de privación y sufrimiento a quienes son recluidos en ella.[6]

Otra variable explicativa, puede ser, la consolidación de la "hegemonía conservadora" que, para Paternain, "se asienta en la representación de centralidad de los adolescentes

[3] Se refiere a: Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989), Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing, 1985),Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (1990), Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre Medidas no Privativas de Libertad (Reglas de Tokio, 1990) y Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad, 1990).

[4] Campañas Para Vivir en Paz y No a la Baja que se desarrollaron en Uruguay entre 2011 y 2014. La disputa se centró en una propuesta de reforma constitucional que tuvo como idea fuerza bajar la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años. En el acto eleccionario del 26 de octubre de 2014, el plebiscito no alcanzó la mayoría parlamentaria dado que votaron afirmativamente un 46.8%. Disponible en: http://www.corteelectoral.gub.uy/nacionales2014/proclamacion/acta9414plebiscito.pdf.

[5] El texto se escribe en masculino a fin de facilitar su lectura. Este hecho no debe ser interpretado como desconocimiento o negación por parte de quien escribe de la diferenciación de género que existe en nuestra sociedad.

[6] Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Editorial GEDISA.

como protagonistas de violencia y criminalidad en el país. Aunque esta representación no tenga sustento en los pocos y precarios datos secundarios que se disponen, la referencia discursiva ha adquirido autonomía propia y configura de por sí una poderosa realidad".[7]

Marco normativo uruguayo

Uruguay ha aprobado dos Códigos, el Código del Niño (CN), y CNA. El CN tiene como marco de aplicación todo lo relativo a la vida y bienestar de los "menores" desde su gestación hasta la mayoría de edad y el CNA, plantea que todos los niños y adolescentes son titulares de derechos, deberes y garantías.

En ambos Códigos, queda expresamente establecido que los adolescentes, mayores de 14 años para el CN y mayores de 13 años para el CNA, son personas penalmente responsables frente a una infracción a la ley penal, determinándose la posibilidad de imputarse penas privativas o no privativas de libertad.

En el CN no figura la prisión preventiva, mientras que en el CNA se establece un máximo de 60 días y sólo para aquellas infracciones que puedan determinar una medida privativa de libertad.

Los Códigos se sustentan en paradigmas diferentes, el CN es, en palabras de Leopold, "un emblemático documento del paradigma de la situación irregular"[8], que presenta dos dimensiones: una tutelar enmarcada en las situaciones de abandono en la que los mecanismos de control social actúan sobre el "menor" para protegerlo, y una dimensión de defensa social, vinculada a la infracción, en donde dichos mecanismos actúan para reprimir al "menor", protegiendo así a la sociedad.

La aprobación del CNA, en el año 2004, produce un cambio en las orientaciones doctrinarias referidas a la infancia que procura abandonar la idea de "menor" por "titulares de derechos, deberes y garantías inherentes a su calidad de persona humana"[9].

Sin embargo, en la actualidad, es posible reconocer la presencia de ambos paradigmas.

Adolescentes vinculados al Poder Judicial por motivos penales

En este apartado se presentan algunos datos que relacionan a los adolescentes y adultos en relación a la infracción penal.

---

[7] Paternain, R. (2013). Los laberintos de la responsabilidad. En *Los Sentidos del Castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*. Montevideo: CSIC- Udelar, Trilce, pp.121-140.

[8] Leopold, S. (2016). "El Modelo de 1934. Bases conceptuales de la atención pública a la infancia en Uruguay" en Krmpotic, Claudia Sandra, *La protección social sin Estado. De la hospitalidad a la asistencia social*. Buenos Aires, Espacio.

[9] Leopold, S. (2013). "Más confirmaciones que rupturas. Discurso político-legislativo, reformas normativas y representaciones de infancia en el Uruguay actual". En *Modelos e indicadores de desarrollo y bienestar infantil. Uruguay*: Espacio Interdisciplinario, Udelar, p.p. 227-235.

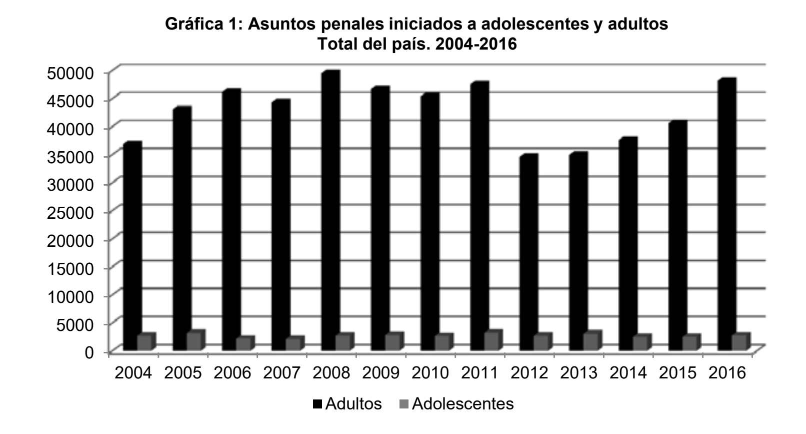
Según un análisis realizado por Vernazza, en el período 2004-2016, los asuntos penales iniciados a adolescentes en el total del país no superaron el 8%, disminuyendo, en 2016, al 5%.

Cuadro 1: Número de asuntos penales iniciados a adolescentes y adultos. 2004 - 2016. Total del país.

Asuntos iniciados	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Penal Adultos	36870	43059	46189	44342	49480	46725	45425	47506	34602	34970	37619	40588	48204
Penal Adolescentes	2720	3200	2198	2122	2742	2853	2677	3250	2731	3077	2511	2516	2798
Total asuntos penales iniciados	39590	46259	48387	46464	52222	49578	48102	50756	37333	38047	40130	43104	51002
% de asuntos penales de adolescentes en el total de asuntos penales	7	7	5	5	5	6	6	6	7	8	6	6	5

Fuente: Vernazza, 2017. Datos: Poder Judicial.[10]

La gráfica 1 presenta la diferencia existente entre los asuntos penales iniciados a adultos y a adolescentes, por año, durante el período. El análisis de la misma pone en cuestionamiento la focalización del incremento punitivo en los adolescentes, y la necesidad de la existencia de las tres leyes regresivas al CNA.



[10] Vernazza, L. (2017).La Cuestión Penal Juvenil en Uruguay: entre lo cualitativo y lo cuantitativo. En *El retorno del "estado peligroso". Los vaivenes del sistema penal juvenil*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht - Grupo de Estudios sobre Infracción Adolescente, CSIC- Udelar, pp.35-51.

Modificaciones al CNA

Entre los años 2011 y 2013 se realizaron las primeras modificaciones al CNA, que se caracterizaron por una reducción de garantías para los adolescentes infractores, que evidencian un aumento del punitivismo penal, entendido en sentido amplio, como "la legitimidad de un discurso explícitamente retributivo que, a su vez, le ha hecho más fácil a las políticas y las legislaturas expresar abiertamente sentimientos punitivos y aprobar leyes más draconianas".[11]

Entre los cambios relevantes se pueden mencionar: a) ampliación del elenco de delitos, entre los que se encuentra la tipificación de la tentativa y complicidad de hurto (Ley N° 18.777). b) Informe técnico no preceptivo, es decir, posibilidad de dictar sentencia sin la consideración del mismo (Ley N° 18.777). c) Incremento de las medidas cautelares a 90 días, para infracciones gravísimas (Ley N° 18.777). d) Registro Nacional de Antecedentes Judiciales, se incluye como pena adicional para los delitos de violación, rapiña, copamiento, secuestro u homicidio intencional, la conservación de los antecedentes penales luego de cumplida la mayoría de edad (Ley N° 18.778). Además, para los mayores de 15 y menores de 18 años que sean juzgados por infracciones gravísimas a la ley penal y a partir de la Ley N° 19.055, se incorpora: e) privación de libertad no excarcelable por un año. f) Privación cautelar preceptiva. g) Elevación preceptiva de actuaciones al Juzgado Penal, para evaluar responsabilidad de sus representantes legales. h) Posibilidad de un proceso abreviado en acuerdo entre las partes y con prescindencia del informe técnico.

Estos cambios normativos contravienen principios rectores en materia de justicia penal juvenil: el principio de legalidad, presunción de inocencia, proporcionalidad de la pena y excepcionalidad de la privación de libertad. A sabiendas de ello, se decide legislar en este sentido.

La enunciación de los cambios da cuenta, por sí misma, de la intencionalidad punitiva que sustenta las modificaciones al CNA. Las mismas, se enmarcan en una preocupación pública por la seguridad, evidenciada, entre otras formas, por las encuestadoras que relevan que es una de las tres preocupaciones centrales de los uruguayos y fueron el inicio de una serie de reformas que la sociedad uruguaya continúa viviendo. A partir de ese momento, se consagra "de hecho y de derecho un endurecimiento notorio e irracional en la intervención punitiva sobre los adolescentes, a través de diversas vías: penales, procesales y ejecutivas".[12]

En acuerdo con Beloff, se puede plantear que estas leyes forman parte de una respuesta tradicional asociada a enfoques represivos que ocurre cuando "se atribuye a una persona

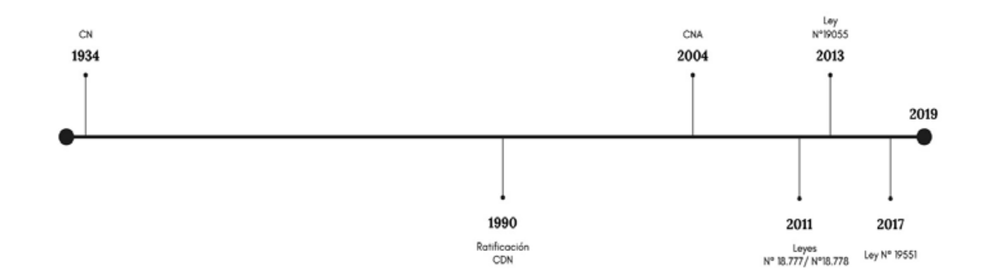
[11] Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Editorial GEDISA: 43.

[12] Uriarte, C., Zubillaga, D. (2017). Neopunitivismo penal juvenil en el Uruguay. *En Justicia Juvenil. Paradigmas y experiencias comparadas*. San Paulo: Marcial Pons: 274.

menor de edad un delito muy grave con amplia cobertura mediática[13] y/o en contextos electorales"[14]. En general, se presenta una propuesta doble: "en primer lugar, el aumento del territorio de lo prohibido penalmente (definir más conductas como delito) y, en segundo lugar, el aumento de la duración de las penas. Cuando se trata de delitos cometidos por jóvenes, esta posición agrega un tercer elemento a su programa: la reducción de la edad penal".[15]

En relación a la ley N° 19.055, y agravando aún más la situación expuesta, se puede afirmar que "en el sistema penal juvenil uruguayo se encuentra vigente una norma jurídica inconstitucional, la cual violenta derechos básicos consagrados tanto a nivel nacional como internacional".[16] Esta afirmación es compartida por la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) que, en informe remitido en la tramitación de la ley N°19.055, menciona que las disposiciones incorporadas en el art 3ro pueden ser incompatibles con disposiciones de jerarquía constitucional y legal en nuestro país.[17]

La siguiente línea del tiempo presenta la legislación referida a materia penal adolescente. Entre el CN y el CNA transcurren 70 años y en los siguientes 15 años se producen modificaciones sustantivas.



13 En mayo de 2012, muere asesinado un trabajador de La Pasiva, en un hecho que tiene como protagonistas a tres adolescentes. El asesinato fue grabador por una cámara de seguridad del local y sus imágenes fueron profusamente difundidas.

14 Beloff, M. (2016). *¿Qué hacer con la Justicia Juvenil?* Buenos Aires: Ad-Hoc: 20.

15 Beloff, M. (2016). *¿Qué hacer con la Justicia Juvenil?* Buenos Aires: Ad-Hoc: 21.

16 Díaz, D., Fernández, M. (2017). Constitucionalidad y derecho de defensa. Los adolescentes frente a la Ley 19.055. En *El retorno del "estado peligroso". Los vaivenes del sistema penal juvenil*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht - Grupo de Estudios sobre Infracción Adolescente, CSIC- Udelar, pp. 127-138.

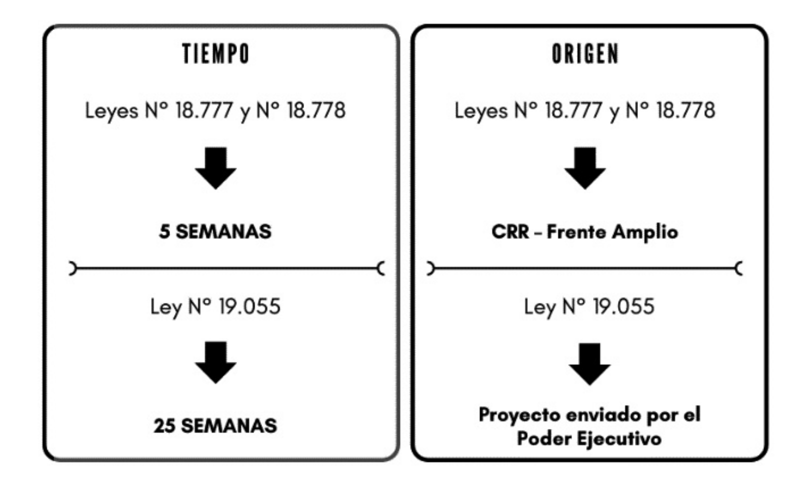
17 Informe presentado por la INDDHH. Distribuido: 1654/2012, 22 de agosto de 2012. Carpetas 918/2012, 919/2012.

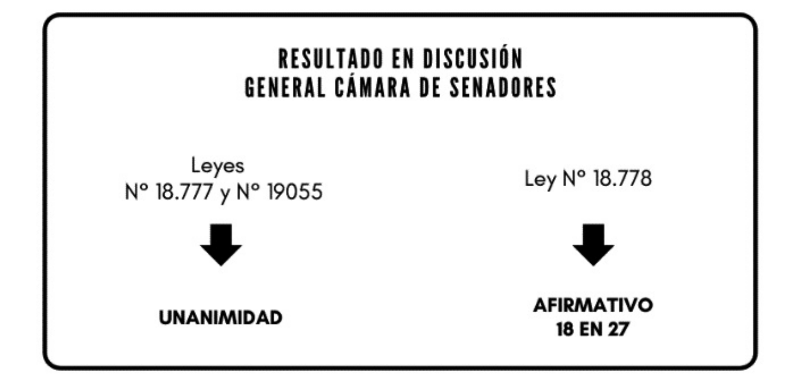
Trámite parlamentario

Las leyes N° 18.777 y N° 18.778 se tramitaron de forma conjunta. La ley N° 18.778, Creación del Registro Nacional de Antecedentes Judiciales de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal, fue de esta dupla, la que presentó mayor discusión. Este hecho se refleja en el resultado de la votación que no alcanzó la unanimidad como si ocurrió con las otras leyes analizadas.

La Ley N° 19.055 insumió un tiempo de debate mayor. Sin embargo, estas modificaciones legislativas se resolvieron en tiempos breves, si se analiza a la luz de los tiempos de debate y de vigencia del CN y el CNA.

La siguiente imagen presenta los datos básicos del trámite parlamentario.





Discusión parlamentaria

- Ampliación de delitos y aumento del tiempo de medidas cautelares

Estas medidas presentan una argumentación común a todos los partidos políticos que puede sintetizarse en un resultado tangible de los Acuerdos Interpartidarios del año 2010. Es así que se pueden leer intervenciones como las siguientes:

"En el marco de los acuerdos interpartidarios, que creo que marcan un antes y un después –me parece importante que en temas que hacen a la preocupación de la ciudadanía haya acuerdos-, se trabajó en una Comisión de la Asamblea General y uno de los consensos a los que se llegó tiene que ver con el proyecto de ley que estamos analizando. Esta iniciativa fue votada por unanimidad en la Cámara de Representantes y ahora falta este trámite en la Cámara de Senadores"[18]

En relación al aumento del plazo de las medidas cautelares, la fundamentación se sustenta en el planteo de los Jueces: "el plazo procesal de que dispone el Juez de Adolescentes para dictar sentencia, que se llevaría de 60 días -es lo que existe hoy- a 90 días. Ese fue un reclamo que hicieron todos los Jueces para los casos de infracciones particularmente complejas"[19].

- Registro de Antecedentes

El debate parlamentario sobre el Registro de Antecedentes Judiciales de Adolescentes presentó mayores diferencias que las expresadas durante la tramitación de la ley N°18.777.

Durante el mismo, se utilizaron argumentos, no siempre veraces, pero que indudablemente contribuyeron a la construcción social del adolescente infractor. Ejemplo de esto es la mención a la inimputabilidad penal de los menores de 18 años. En la exposición de motivos de un proyecto presentado por 21 representantes del PN, en setiembre de 2010, se puede leer:

> "El menor al ser inimputable, no es castigado por el delito cometido, pero si delinque después de trasponer la frontera de los 18 años, aquel delito o delitos cometidos, contarán como antecedente. Creemos que, para una sociedad asediada como la nuestra, es una solución justa".[20]

En un intento por aumentar la punición propuesta en el proyecto de ley, ya esbozada en otras instancias de los trámites parlamentarios de las leyes votadas en 2011, Cardoso del PC, manifiesta:

---

[18] Senador C. Gamou (FA). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/107853/tramite

[19] Senador C. Moreira (PN). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/107853/tramite

[20] Representante G. Borsari et al (PN). Exposición de Motivos. Proyecto de Ley, Modificación en lo referente a las infracciones a la ley penal y creación del Instituto Nacional de Rehabilitación del Adolescente Infractor. Repartido N° 378. Setiembre de 2010. Carpeta N° 394 de 2010.

> "Si los antecedentes no se mantienen, o se lo hace por un corto período -por dos años, como propone el oficialismo-, continuará ocurriendo lo que ha sucedido hasta el día de hoy. Es decir que la sociedad toda seguirá en riesgo, porque la totalidad de quienes la integran son potenciales víctimas de la reincidencia".[21]

Esta sintética frase, reúne dos aspectos importantes, por un lado, la simplificación del problema de la seguridad pública, que parece resolverse con un período mayor de conservación de antecedentes penales, a la vez que señala a los adolescentes como los responsables de la misma.

- Pena privativa de libertad por un año y medida cautelar preceptiva

En lo que respecta a la discusión sobre la ley N° 19.055, los planteos de los Senadores de las diversas fuerzas políticas presentan más consensos que disensos lo que puede observarse en las siguientes citas del miembro informante:

> "Quizás en el pasado se actuó con una actitud benévola que en nada los ayudó, pero en el futuro, de aprobarse esta ley, se los contendrá, se les pondrá límites y, sin olvidar la materia con la que estamos trabajando, se les brindará mayores oportunidades, pues son jóvenes que a nuestro entender merecen toda nuestra atención y las mayores oportunidades". "Mucho se habla de que las cárceles deben ser un instrumento de enseñanza para que el individuo pueda retornar a la sociedad habiendo pagado sus culpas y para que esta lo acepte desde una perspectiva laboral, incorporándolo. Si eso es válido para los adultos, lo es más para los menores, pero intentar recuperarlos cuando había una especie de espiral de fuga, era imposible. No hay un conjunto de psicólogos, de educadores sociales o de sociólogos que trabajen con ellos y sus familias para alcanzar su recuperación en tan poco tiempo. Con esto no quiero decir que el hecho de que el proyecto de ley hable de un año signifique que en ese período la recuperación se pueda hacer en plenitud, sino que vamos a tener un tiempo para trabajar con estos menores y vamos a ser exigentes para ver si en ese plazo se puede lograr la recuperación[...] Entendemos que la Justicia, los Jueces, están considerando todos esos pormenores, pero no están viendo que no hay un elemento de contención, una especie de 'parate' o de sacudón, que haga que ese joven -que toma como una gracia el hecho de que como es menor va a quedar rápidamente en libertad- no vuelva a delinquir [...] Creemos firmemente que este proyecto de ley tiene un buen equilibrio y goza de las garantías correspondientes".[22]

Desde el PN, Saravia, plantea que se acompañará el proyecto de ley a pesar de ser muy débil. "En mi opinión, podríamos avanzar mucho más en estos temas. Por ejemplo, la tendencia mundial es que las penas gravísimas vayan de dos a ocho años, según la edad de desarrollo mental del joven -de 13 a 14 o de 14 a 17- y el informe psicológico que elabore el equipo técnico que esté a cargo de asesorar al Juez. También se puede establecer una pena que va de uno a cinco años en el caso de delitos graves, y cuando son sentencias sobre

[21] Senador G. Cardoso (PC). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/107854/tramite

[22] Miembro informante R. Michelini (FA). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/112889/tramite

delitos gravísimos lo que marca el cumplimiento efectivo es un mínimo de tres cuartos de la pena".[23]

Sobre el acuerdo existente Pasquet, del PC, señala "aquí se trata de endurecer las sanciones para los menores de 18 años y mayores de 15 que cometen ciertos delitos. Esta es la sustancia del proyecto de ley. Creo que es un acierto del Gobierno y del Poder Ejecutivo haber propuesto al Parlamento un proyecto de ley inspirado en ese criterio general de endurecimiento de las sanciones".[24]

Pero en el parlamento no sólo se escucharon voces a favor, también se expresaron y fundamentaron discrepancias con el proyecto.

El Defensor Público, Sayagués, presenta matices al proyecto y manifiesta la necesidad de diferenciar las consecuencias según las características de la infracción penal. Según su criterio debería existir un tratamiento diferente en función de si el delito se realiza mediante amenazas verbales o con armas de fuego sin, o con, poder letal.[25]

IELSUR, aporta las observaciones de la Organización Mundial contra la Tortura (OMCT) a las modificaciones al CNA propuestas en los proyectos de ley. En dicho documento se establece claramente que,

> "Cuando un menor comete un delito grave, se deben aplicar medidas acordes a las circunstancias del niño y gravedad del delito (...) "En el caso de los niños en conflicto con la ley, el juez debe analizar cada caso concreto para decidir cuál es la medida que mejor se adapta a los principios de justicia juvenil. Por el contrario, un método a *priori* punitivo, como el previsto por el literal b) del artículo 116 BIS, no está en armonía con los principios básicos de la justicia de menores enunciados en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención".[26]

La Fiscal de Adolescentes, Malet, expresa su discrepancia con el año de privación de libertad establecido en el proyecto de ley y fundamenta la misma en que el encierro, según el art. 40 del CDN es la última ratio. "Al dejar librada al magistrado la decisión, se permite que en la serie de matices que se dan en la consumación de un mismo tipo penal se pueda tomar la medida de privación de libertad o cualquier otra de las medidas previstas en un amplio elenco establecido en el Código".[27]

Por su parte, el Ministro Pérez Manrique establece una alerta sobre a la privación de libertad estipulada en el proyecto de ley: "sería conveniente considerar la conveniencia de

[23] Senador J. Saravia (PN). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/112889/tramite

[24] Senador O. Pasquet (PC). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/112889/tramite

[25] Dr. D. Sayagués Laso. Defensor Público. Distribuido 1523/2012, 16 de julio de 2012. Carpeta 919/2012.

[26] Organización Mundial Contra la Tortura, Ginebra, 24 de julio de 2012. Material aportado por IELSUR. Distribuido 1566/212, 8 de agosto de 2012. Carpeta 918/2012, 919/2012.

[27] Informe presentado por Dra. M. Malet, Fiscal de Adolescentes. Distribuido:1653/2012, 22 de agosto de 2012. Carpetas 919/2012.

aplicación de la pena mínima de 12 meses, sobre todo cuando por ejemplo puede ser una figura imputada a título de tentativa o en casos que existan atenuantes o el perfil del adolescente haga que no sea aconsejable la aplicación de tal mínimo".[28]

Otro elemento a considerar, planteado casi exclusivamente por Malet, refiere a la subjetividad de la vivencia del tiempo y lo que implica un año de privación en los adolescentes, ya que la percepción del transcurso del tiempo es mayor que un adulto. A su vez, esta situación se torna más compleja por las condiciones en las que se vive en los establecimientos de internación[29]. En la misma línea, y en relación a las condiciones del sistema de ejecución de medidas, la INDDHH plantea que "el art. 3° del proyecto de ley no parece compatibilizarse con la actual (y ampliamente conocida) situación de los establecimientos de privación de libertad para adolescentes infractores que funcionan en la órbita del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA)".[30]

Entre los parlamentarios, Pasquet del PC, cuestiona la reacción tendiente al aumento de penas a partir de la ocurrencia de un hecho de sangre:

> "No creemos que ante cualquier hecho de sangre, de esos que cada cierto tiempo conmueven a la opinión pública, sea correcta la reacción de los que inmediatamente dicen que hay que agravar las penas, como si de esa manera pudiésemos evitar los homicidios que nos conmueven a todos, o las rapiñas que generan esa sensación de inseguridad tan grave en la población. No se trata de responder sistemáticamente con un agravamiento de las penas, porque muchas veces no es allí donde radica el problema".[31]

En la misma línea, de cuestionar el aumento de penas en tanto solución a los temas de seguridad, Rubio del FA, asume que esto ha ocurrido en oportunidades anteriores sin que se produzcan los resultados esperados:

"Estoy cansado de escuchar, desde mediados de la década de los noventa, el discurso de que con el aumento de las penas se lograrían soluciones. Hubo tres empujes -si no recuerdo mal- en materia de incremento de las penas, y lo que obtuvimos fue que el número de presos pasara del orden de los 3.000 a los 9.000 o 10.000 y que, al mismo tiempo, se incrementara el delito en sus diversas expresiones. Eso quiere decir, entonces, que teníamos un enfoque unilateral sobre una cuestión mucho más compleja".[32]

28 Dr. R. Pérez Manrique. Ministro de la Suprema Corte de Justicia. Distribuido: 1534/2012, 24 de julio de 2012. Carpetas 918/2012, 9/2012.

29 Versión taquigráfica de la sesión del día 20 de agosto de 2012. Distribuido: 1645/2012, 20 de agosto de 2012. Carpetas 918/2012, 919/2012.

30 Informe presentado por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Distribuido: 1654/2012, 22 de agosto de 2012. Carpetas: 918/2012, 919/2012.

31 Senador O. Pasquet (PC). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/112889/tramite

32 Senador E. Rubio (FA). Extraído de versión taquigráfica de discusión general en Cámara de Senadores. https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/112889/tramite.

En estas intervenciones de los parlamentarios se encuentra soslayada una crítica al populismo punitivo. En palabras de Garland, el proceso de generación de las políticas se ha vuelto profundamente *politizado y populista.* Las medidas de política pública se construyen de una manera que parece valorar, sobre todo, el beneficio político y la reacción de la opinión pública por encima del punto de vista de los expertos y las evidencias de las investigaciones.[33]

La INDDHH advierte que, en América Latina, los problemas de violencia y delito se enfrentaron mediante acciones punitivas y no preventivas. "En este marco, la tendencia fue la permanente creación de nuevos tipos delictivos; el incremento de las penas; y la apelación a medidas de "ley y orden" o "mano dura". Sin embargo, como destacan importantes estudios regionales, estas medidas, no han logrado reducir la criminalidad".[34]

El Instituto de Derecho Penal manifiesta que "las exigencias normativas internacionales hacen que sea mucho más matizada la individualización de la medida y no pueda considerarse sólo la gravedad del hecho, juzgando ahí situaciones en que conductas graves pueden constituir una situación ocasional en la vida del adolescente que no debería obligar a encerrarlo".[35]

Por su parte, en un informe presentado en el parlamento, se explicita la posición de la OMCT sobre la privación de libertad preceptiva hasta el dictado de la sentencia.

> "Al establecer la privación de libertad cautelar obligatoria, sin que se hayan respetado las garantías judiciales previstas por la ley y los estándares internacionales, el artículo 166 BIS a) anticipa una pena sin que se haya dictado sentencia, contradiciendo los principios generales del derecho universalmente reconocidos. El Comité de los derechos humanos ha señalado expresamente que la duración de la detención preventiva nunca deberá ser considerada indicativa de culpabilidad ni del grado de ésta y que la utilización de la detención preventiva como medida de castigo atenta contra la presunción de inocencia".[36]

La OMCT, tomando como base al derecho internacional, solicita al Gobierno del Uruguay que no adopte las modificaciones al CNA, sino que "aplique de forma efectiva el sistema de Justicia Juvenil actualmente en vigor, de modo que permita a la autoridad competente decidir en cada caso la actuación procedente en función del interés superior del niño y de su reinserción social".[37]

---

[33] Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Editorial GEDISA: 49.

[34] Informe presentado por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Distribuido: 1654/2012, 22 de agosto de 2012. Carpetas: 918/2012, 919/2012.

[35] Informe remitido por el Instituto de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Distribuido: 1742/2012, 18 de octubre de 2012. Carpeta: 919/2012.

[36] Organización Mundial Contra la Tortura, Ginebra, 24 de julio de 2012. Material aportado por IELSUR. Distribuido 1566/212, 8 de agosto de 2012. Carpeta 918/2012, 919/2012.

[37] Organización Mundial Contra la Tortura, Ginebra, 24 de julio de 2012. Material aportado por IELSUR. Distribuido 1566/212, 8 de agosto de 2012. Carpeta 918/2012, 919/2012.

Continuar trabajando

Lo planteado en el artículo expresa algunos elementos que dan cuenta de la existencia de una hegemonía conservadora. Hegemonía, que lejos de sumar voces detractoras, ha logrado captar cada vez más adeptos entre los que tienen la posibilidad de tomar las decisiones legislativas en los temas claves del país.

A pesar de que se realizaron planteos cuestionadores a las leyes en debate, provenientes del mundo experto, los mismos fueron escasamente retomados en las intervenciones de los legisladores al momento de justificar su votación. Las argumentaciones contrarias, no lograron evitar que se sancionaran tres leyes que implican una clara regresión al CNA, con un elevado nivel de acuerdo entre todos los partidos políticos.

En relación al tratamiento de los adolescentes en conflicto con la ley penal esta hegemonía ha logrado consolidarse, echar raíces. Raíces sociales que señalan a un "otro peligroso" que da tranquilidad a los "ciudadanos honrados, trabajadores y honestos".

Estas raíces han sido construidas, social y políticamente, ya que, los datos empíricos demuestran que no es posible atribuir a los adolescentes infractores la inseguridad que sienten los uruguayos. Estas raíces se construyen, crean y recrean a partir del discurso, liderado por algunos, pero aceptado por todos.

Los adolescentes "son los causantes de la inseguridad" gracias a la elaboración y consolidación de ese discurso colectivo. Discurso que encuentra su explicación en la conocida y ampliamente utilizada práctica de populismo punitivo.

Los datos no parecen ser necesarios para la construcción del enemigo, alcanza con nombrarlo, adjetivarlo y castigarlo. No es necesario presentar sus características, sus historias de vida, su vulneración de derechos previos, sus contextos sociales, sus condicionamientos estructurales.

Cuanto menos se los conoce, más fácilmente se los culpa. Dejan de ser nuestros hijos adolescentes para ser monstruos adolescentes capaces de cometer las peores atrocidades. De esta forma, se crean estereotipos de sujetos incorregibles, irrecuperables, necesarios de ser aislados por el bien común.

Existe una responsabilidad política en la construcción social de este enemigo, el adolescente infractor, que se configura como verdad indiscutible y que responde a una concepción de criminalidad. Y ese enemigo, no son todos los adolescentes, son aquellos que cumplen las condiciones para ser captados por el SPJ.

En función de lo expuesto, los invito a hacer uso de nuestra responsabilidad política, de nuestro deber de control social, que tomando como base el esfuerzo personal y colectivo, proveniente de diversos ámbitos, promueva la deconstrucción del discurso imperante y posibilite la generación de un discurso contra hegemónico que discuta con las certezas dominantes.

En esta línea desde la Casa Bertolt Brecht, se ha desarrollado la campaña social *#miremosdistinto*, con el propósito de cuestionar algunas ideas de sentido común sobre las adolescencias y su relación con la infracción penal, profundizar la discusión sobre el uso excesivo de la privación de libertad, los efectos de la misma, los discursos mediáticos y los cambios normativos de los últimos años.

Es evidente que urge hablar de estas problemáticas, hacerlas visibles en la vida cotidiana; empezar a *#mirardistinto* para poder construir, junto con otros, un nuevo discurso que cuestione la hegemonía conservadora.



Montevideo, 25 de abril 2019

A 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño: Uruguay no ha logrado garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes que sufren distintas formas de violencia

Con motivo de la conmemoración del *25 de abril, Día Internacional de Lucha Contra la Violencia hacia niñas, niños y adolescentes*, el Comité de los Derechos del Niño/a del Uruguay (CDNU), la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG) y la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS) reafirman su compromiso con la defensa de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, manifiestan el reconocimiento de avances hacia el cumplimiento de los derechos consagrados en la Convención de Derechos del Niño (1989-1990) y subrayan algunas preocupaciones.

Uruguay ratificó la Convención de los Derechos del Niño el 28 de septiembre de 1990, a través de la Ley 16.137. Desde ese entonces a la fecha, el país no ha logrado garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes que sufren distintas formas de violencia.

En 2017, el Ministerio del Interior registró 9.574 víctimas de violencia doméstica, 906 denuncias de atentado violento al pudor, 130 violaciones, 114 de explotación sexual comercial; con alta prevalencia de víctimas mujeres en los delitos sexuales. A su vez, el bajo número de situaciones atendidas (3.155 SIPIAV, 380 Conapees) en comparación con la cantidad de situaciones denunciadas, además de la cantidad de situaciones que se comienzan a atender en su estado crónico, demuestran que persisten grandes dificultades para la detección y atención a tiempo. Esto profundiza los daños y tiene consecuencias graves sobre el desarrollo de niñas, niños y adolescentes, quienes sufren respuestas de encierro en clínicas psiquiátricas o no son atendidos por las entidades responsables, vulnerando nuevamente sus derechos.

En Uruguay, se identifican situaciones de violencia en las familias, en las comunidades y en las instituciones. Agrava la situación la falta de registros ni ni y espacios independien-

tes a las instituciones donde niñas, niños y adolescentes puedan denunciar los casos de violencia que sufren por parte de quienes deberían protegerles o mecanismos para denunciar las omisiones de las instituciones. Las respuestas siguen siendo escasas, los servicios están desbordados, no se priorizan respuestas especializadas y las que hay no le llegan a todas las niñas, niños y adolescentes en todo el territorio nacional. Las alternativas, muchas veces se traducen en encierro, destierro, culpabilización, lo que se traduce en una nueva forma de violencia.

El Estado es responsable de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, en todos los espacios donde se desarrolla la vida de niñas, niños y adolescentes. La violencia se ejerce tanto por acción como por omisión, por lo cual entendemos urgente que el Estado dé muestras claras de su compromiso para la protección de niños, niñas y adolescentes.

Entendemos urgente:

- Presupuesto genuino para abordar la violencia contra niñas, niños y adolescentes, en cuanto a prevención, atención y sanción de responsables.
- Estrategias de formación y de atención en todas las instituciones donde se atienden niños, niñas y adolescentes, así como profundizar la formación integral sobre la temática, (considerando los distintos tipos de violencias). Capacitar a técnicos y funcionarios que trabajan directamente con la población o están en contacto con el problema, para la comprensión de que niños, niñas y adolescentes son víctimas directas de la violencia basada en género que padecen sus madres.
- Revisión en clave de derechos humanos de las clínicas psiquiátricas de agudos y crónicos que psiquiatrizan el daño y privan de la libertad a quienes deben de ser protegidos de toda forma de violencia, en especial la institucional.
- Compromiso genuino del sector salud para la protección, atención y reparación del daño de niñas, niños y adolescentes.
- Servicios de atención especializados para la atención y protección de toda forma de violencia en todo el país.
- Formación a operadores del sistema de justicia en violencia hacia la infancia y adolescencia, así como un presupuesto adecuado para la aplicación de la política pública y administración de recursos.
- Análisis, investigación y sanción de los responsables de los delitos contra niñas, niños y adolescentes, ya sea homicidios, violencia institucional, violencia sexual (explotación y abuso sexual) y de otras formas de violencia que configuren hechos delictivos. Mientras prevalezca la impunidad, la violencia se permite y perpetúa.
- Apoyar a las familias para que puedan cuidar y en caso de que estas vulneren los derechos de niños, niñas y adolescentes, garantizar los cuidados en el entorno familiar

y comunitario, así como proveer de personal capacitado a los hogares de acogimiento, para atender las necesidades de niñas, niños y adolescentes de forma transitoria.

- Crear mecanismos de denuncia accesibles e independientes que incluyan la posibilidad de denunciar situaciones de violencia institucional.
- Prohibir cualquier forma de revinculación forzada con agresores en toda dependencia pública y privada.

La protección de niñas, niños y adolescentes es responsabilidad del Estado a través de todas sus instituciones, respondiendo y coordinando respuestas, así como también es responsabilidad de las familias y de la comunidad en su conjunto.

Si la violencia existe actualmente, es porque el "mundo adulto" sigue en deuda con la niñez y la adolescencia, dejando las problemáticas de los niños, niñas y adolescentes lejos de los asuntos "prioritarios", cuando justamente ellas y ellos son y deben ser la prioridad.

Erradicar la violencia contra la niñez y la adolescencia, significa erradicarla de la sociedad.

#NoMásViolencia *#LaInfanciaComoPrioridad*

La atención en salud mental en niños, niñas y adolescentes:
una mirada desde el CDNU a prácticas vulneradoras de derechos

Grupo de Trabajo de Salud Mental | Comité de los Derechos del Niño Uruguay

1. Contextualización del tema en el CDNU

La salud mental en las infancias y las adolescencias surge como una temática poco abordada en términos de producción de datos e investigaciones a nivel nacional[1]. Es escasa y fragmentada la información que se tiene al respecto, aunque se debe remarcar la existencia de documentos de monitoreo y denuncia sobre dispositivos y prácticas que producen sufrimiento y no se ajustan a los marcos de garantía de derechos nacional e internacional[2], a los que Uruguay adscribe. Además, son numerosas las denuncias y relatos recibidos por las distintas organizaciones que integran el CDNU, donde en los distintos niveles de atención son vulnerados sus derechos. Ejemplo de estas vulneraciones son la medicalización y patologización de problemas inherentes a situaciones o realidades sociales y/o personales; medicamentalización; y el exceso de tiempos de internación en clínicas de agudos, con dispositivos que violentan a niños, niñas y adolescentes.

En este marco, se crea en el CDNU abril de 2019 un grupo de trabajo específico sobre Salud Mental, que ha trabajado en el relevamiento de datos e información, y elaboración de documentos de posicionamiento, destacándose el realizado sobre el Plan Nacional de Salud Mental para infancia y adolescencia, presentado ante el Consejo Honorario Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes[3].

A partir de la experiencia desarrollada, y la sistematización de datos e informes sobre el tema, este artículo intenta contextualizar la situación, desde también las prácticas y experiencias transitadas por el CDNU en el área de la salud mental. Especial atención revisten en esta descripción, algunos espacios de institucionalización de infancias y adolescencias, donde prácticas vulneratorias de derechos, además de las consecuentes al encierro, se desarrollan en marcos de mayor vulneración de derechos vigentes en normativa nacional e internacional. La información aquí vertida surge de pedidos de acceso a la información pública realizada por el GT de Salud Mental en conjunto con el Observatorio del CDNU,

---

[1] Se destacan investigaciones provenientes de la Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Psicología de la Universidad de la República.

[2] En particular, los informes realizados por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Institución Nacional de Derechos Humanos, que monitorea periódicamente el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes.

[3] Sesión del día 7 de octubre de 2019.

revisión de informes elaborados por el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), y la realización y sistematización de entrevistas y dinámicas con adolescentes sobre las experiencias transitadas en diversos niveles de atención.

2. Medicamentalización

En las últimas décadas numerosas reseñas a nivel regional e internacional han advertido de la extensión de prácticas medicalizantes en las sociedades, en particular en infancias y adolescencias, entendidas como la definición de problemas sociales o personales no médicos como problemas médicos, siendo diagnosticados en muchas ocasiones como enfermedades. Al respecto, un informe de 2019 del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental sostenía que *"Las políticas actuales de salud mental se han visto afectadas en gran medida por la asimetría de poder y los prejuicios ocasionados por el predominio del modelo biomédico y las intervenciones biomédicas. Ese modelo ha dado lugar* (...) *a la medicalización de las reacciones normales a las múltiples presiones de la vida, incluidas las formas moderadas de ansiedad social, tristeza, timidez, absentismo escolar y comportamiento antisocial"* (Relator de Naciones Unidas nº49, 2019)[4].

La falta de consideración del contexto familiar, social, cultural y económico del niño, niña y adolescente, reduce el análisis de su situación a un problema centrado en conductas no normalizadas. En este marco, el tratamiento predominante desde el ámbito de la salud se limita a la administración de fármacos, sin ofrecer respuestas terapéuticas alternativas a las necesidades de estas infancias y adolescencias. Sostiene en este sentido el Relator Especial que "*La excesiva medicalización es especialmente perjudicial para los niños*" (Relator de Naciones Unidas nº 62, 2019).

El Comité de Derechos del Niño realizaba una observación específica a Uruguay ya en 2015, al advertir sobre la situación de medicamentalización de la infancia y adolescencia, y en particular la falta de información sobre la situación de administración de metilfenidato a niños y niñas con déficit atencional. Por ello, recomendaba *"...al Estado parte que realice un estudio para evaluar la situación de los niños a los que se ha diagnosticado déficit de atención e hipercinesia o déficit de atención, y la prescripción de psicoestimulantes como el metilfenidato"* (CDN, punto 48, 2015)[5].

La ausencia de producción de datos a nivel nacional impide conocer con profundidad la realidad existente en la actualidad. Es preocupante que el Estado desconozca de qué tipo

[4] Relator de Naciones Unidas Derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental Asamblea General de Naciones Unidas. A/HR/C/41/34 Consejo de Derechos Humanos 41er Período de sesiones. 12 de julio de 2019.

[5] Naciones Unidas (2015) Observaciones del Comité de los Derechos del Niño sobre los informes periódicos presentados por Uruguay 2007 y 2015. Disponible en http://pmb.aticounicef.org.uy/opac_css/doc_num.php?explnum_id=174

y cantidad de psicofármacos son distribuidos y recetados a niños, niñas y adolescentes, así como la disponibilidad y accesibilidad de los equipos de atención en salud mental en todo el territorio[6] para ésta población.

Como antecedente cuantitativo aproximativo, un estudio sobre adolescencias, la educación media y la medicamentalización, de la publicación "Derecho a la educación y mandato de obligatoriedad en la Enseñanza Media"[7] detalla en su estudio que *"...el consumo de fármacos tranquilizantes y estimulantes se encuentra entre las drogas con mayor prevalencia en los/as adolescentes escolarizados/as desde el 2002"* (Miguez, 2017, p.127). A 2014, el 14,6% de los adolescentes de entre 13 y 17 años que acudían en dicho período a un centro educativo[8] había consumido algún tipo de tranquilizante. Estas proporciones aumentan con la edad de los y las adolescentes, alcanzando al 22,04% de quienes tienen 18 años, y la mayoría de ellas (64%) son mujeres (Miguez et al, 2017).

Los relatos vertidos por adolescentes pertenecientes al grupo de Participación del CDNU en una actividad de intercambio al respecto[9] ponen en relieve la persistencia de los procesos de medicalización y medicamentalización mencionados. Al respecto, una adolescente reflexiona sobre la respuesta que da el sistema de salud cuando se recurre al mismo *"por problemas familiares, sociales, nos medican, cuando muchas veces sabemos que precisamos apoyo, y no medicación"*. En este sentido, otra adolescente plantea desde su experiencia que ante una situación de depresión vivenciada, el tratamiento indicado por el psiquiatra es el de medicamentación: *"Te dan medicamentos de una, cuando no debe ser.*. (te dicen) .. *'tenés que tomarlo' y punto, sin preguntarte"*. Es consensuada la percepción de que la función del psiquiatra es la de medicar, manifestando quienes transitaron por dicha atención no haber sido escuchados o escuchadas.

6 Dicha información surge de las respuestas dadas a los Accesos a la Información Pública en 2019 por parte de ASSE y MSP, donde ante la consulta de "Listado y stock anual de psicofármacos habilitados para la prescripción médica en centros diurnos, de atención de medio camino, internación aguda, y crónicos de niños, niñas y adolescentes", la respuesta brindada fue *"aquellos que defina el profesional actuante y se encuentran incluidos en el Formulario Terapéutico de Medicamentos"*. En relación a los equipos de referencia desplegados en territorio, MSP brinda información de recursos humanos de los equipos de salud mental de ASSE, especificando cantidad de especialistas -psicólogo general, trabajador social, auxiliares de enfermería,licenciados en enfermería, técnicos en administración-,, desagregada entre Montevideo e Interior. Allí se especifican la cantidad de psiquiatras pediátricos; a 2017 atendían para ASSE 25 de ellos en Montevideo, y 30 en el Interior del país.

7 Míguez, María Noel Angulo, Sofía. (2017) *Cuerpos en movimiento: adolescencias, educación media y medicalización de las conductas.* En Cristóforo, Adriana, Miguez, María Noel, *Derecho a la educación y mandato de obligatoriedad en la Enseñanza Media.*

8 Residentes en ciudades mayores a 10.000 habitantes.

9 El grupo de Participación es un espacio de intercambio de adolescentes pertenecientes a distintos programas y proyectos de las organizaciones que integran el CDNU, quienes forman parte de jornadas y espacios institucionales sobre infancia y adolescencia, desarrollando documentos y dinámicas de opinión en la defensa de sus derechos. En la jornada mencionada, llevada a cabo el día 28 de setiembre, se realizó una dinámica sobre salud mental, focalizada en conocer sus experiencias en el paso por los distintos niveles de atención en salud y en particular salud mental. Participaron 7 adolescentes.

3. Encierros: clínicas psiquiátricas y prácticas violatorias de derechos

Estas prácticas, que incumplen con derechos consagrados en la Convención de Derechos del Niño[10], revisten particular gravedad cuando son desarrolladas en marcos de mayor vulnerabilidad, como son los espacios de encierro destinados a infancias y adolescencias. El Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay gestiona servicios de atención de salud mental 24 horas, a través de la licitación de servicios de Medio Camino, y de Atención a episodios agudos. En términos generales, un diagnóstico realizado por el MNP en su Informe Anual de 2016, definía carencias y problemas en salud mental referentes a diagnósticos específicos, acceso equitativo y de calidad a los servicios de salud mental, y en relación a dichos espacios *"c) abordajes de la salud mental integral en el desarrollo cotidiano de los centros y en los proyectos individuales de niñas, niños y adolescentes; d) capacidades para la atención de situaciones de crisis emocionales en los centros; e) criterios de derivación, seguimiento y reinserción familiar de niñas, niños y adolescentes afectados por padecimientos Mentales."* (MNP 2019 sobre Informe MNP 2016, p. 38)[11].

La ausencia de diagnósticos y plazos claros de internación para adolescentes que padecen episodios agudos genera estadías extendidas y desajustadas a los procedimientos establecidos, con prácticas que vulneran derechos consagrados en la CDN. Desde 2016 y en los años sucesivos, el MNP denuncia la persistencia de situaciones de internación prolongada en centros de atención a situaciones de agudos, donde la permanencia debe de ser por el menor tiempo posible. A 2018, sostiene el MNP que "*...en las visitas a centros de salud mental para la atención de episodios agudos, se verificó la continuidad de situaciones de internación prolongada de niños y adolescentes que tenían el alta médica"* (MNP 2019, 38).

Son múltiples las situaciones de violencia institucional denunciadas por adolescentes y familias de quienes son derivados a estos centros 24 horas. Retomando el diagnóstico realizado por el MNP para 2018, *"la internación prolongada en clínicas diseñadas para la atención de episodios agudos vulnera múltiples derechos, sobre todo en etapas vitales de crecimiento y conformación de la personalidad, como la niñez y la adolescencia (*MNP pag 38). Así lo expresan y confirman relatos recogidos por el CDNU de varios y varias adolescentes que han transitado dichos espacios de encierro. Del período de estadía en dichos recintos, las y los adolescentes relatan haber padecido total encierro, sin posibilidad de circulación por patios externos o el entorno del centro. Las rutinas, signadas por el aislamiento y la prohibición a expresar sentimientos (como por ejemplo, llorar), carecen de actividades recreativas o de esparcimiento. Además, al llegar a la institución los y las adolescentes son desprovistos de sus pertenencias personales, sin poder llevar consigo o utilizar prendas propias.

[10] Como son la protección integral, autonomía progresiva, interés superior, a estar debidamente informado, entre otros.

[11] Mecanismo Nacional de Prevención (2018) V Informe Anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura – Uruguay 2018. Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

El informe recientemente presentado por el Grupo de Trabajo de Medicalización y Patologización de infancias y adolescencias también señala éstas prácticas, y advierte en relación a las capacidades institucionales que *"...Al encontrarse debilidades en la formación del personal que trabaja en los centros, se somete a restricción de libertades, violación del derecho a la intimidad, se limita la vinculación con el medio, el derecho al ocio, la educación y la re vinculación con referentes afectivos."* (INDDHH 2019, p. 25)[12]. Además, la ausencia de garantías de protección profundiza aún más estas vulneraciones, ante la falta de espacios y mecanismos de queja y denuncia para los adolescentes y sus familias (INDDHH 2019).

Mención aparte merecen los ámbitos de institucionalización total, como son los de privación de libertad, donde las prácticas de medicamentación son situaciones denunciadas realizadas hace ya varios años[13]. En la actualidad, si bien reconoce el MNP que la medicación se administra bajo prescripción médica[14], también se advierte la utilización extendida de fármacos en los y las adolescentes privados de libertad. En particular, se advierte la situación de CIAF, donde "*todas ellas tomaban psicofármacos, los cuales, según sus testimonios, eran suministrados para el tratamiento de la angustia, de los síntomas de la abstinencia de drogas o para lograr conciliar el sueño";* con desconocimiento por parte de las jóvenes de la medicación que consumían (MNP 2019).

4. ¿Nuevas oportunidades? Los riesgos de la aplicación de la nueva Ley de Salud Mental para infancia y adolescencia

La nueva ley de salud mental aprobada recientemente y en tratamiento para su reglamentación marca un hito en el proceso de cambio de paradigma en el abordaje de la salud mental, desde un modelo tutelar a uno integral de Derechos para la población en general. Esta normativa, elimina la anterior, vetusta, que regía desde 1936, e implica un cambio fundamental también en la definición de tratamientos y dispositivos a desarrollar (así como prohibición o cierre de otros[15]). Sin embargo, la mencionada ley no incorpora un articulado específico para infancias y adolescencias, quedando olvidados de la nueva normativa. El presente año el MSP elaboró un Plan Nacional de Salud Mental, donde se reglamenta la ley aprobada, y dedica exclusivamente un capítulo a la aplicación de la ley para niños, niñas y adolescentes.

[12] Institución Nacional de Derechos Humanos (2019): Grupo de trabajo: Medicalización y patologización de las infancias y las adolescencias Informe final.

[13] Ver para ello los informes del MNP sobre privación de libertad en adolescentes para 2016. Además https://www.republica.com.uy/menores-recluidos-en-el-sirpa/, https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/hacinamiento-medicacion-no-controlada-sanciones-colectivas-y-mas/

[14] Ver declaraciones dadas por el MNP en https://brecha.com.uy/el-juego-de-la-canica/

[15] En particular, "Se impulsará la desinstitucionalización de las personas con trastorno mental, mediante un proceso progresivo de cierre de estructuras asilares y monovalentes, las que serán sustituidas por un sistema de estructuras alternativas." (Artículo 37 Ley 19.529).

En el Plan se observan debilidades importantes, que condicionan las garantías de respeto a los derechos en la atención en salud mental para niños, niñas y adolescentes. En este marco, se elaboró por parte del CDNU un documento que sintetiza algunos puntos considerados problemáticos del Plan y el marco actual de atención para infancia y adolescencias, del que se resaltan a continuación algunos puntos.

En primer lugar, se destaca la ausencia en los objetivos estratégicos de *"un punto referente al trato hacia los NNA como sujetos de derecho, con real participación en los procesos y tratamientos a ser realizados, siendo debidamente informados."* Especial atención merece la ausencia asimismo de *"la eliminación de los centros asistenciales con modelo asilar y monovalente para NNA a diferencia de los adultos, tal como determina la ley 19.529. Si bien posteriormente se señalan acciones específicas para su implementación y cumplimiento, no queda claro en el Plan los plazos y acciones concretas, así como actores responsables para concretar este fin…".* Para el caso de los niños, niñas y adolescentes, el CDNU observa que los dispositivos de internación con modelos monovalentes son reforzados, en dispositivos de Medio camino, y Unidades de corta estadía. En relación a las internaciones en hospitales pediátricos (o en su defecto salas específicas para niños, niñas y adolescentes) por episodios agudos, carece el Estado de información específica del estado y alcance de dichos dispositivos a nivel nacional, siendo menester conocer cuál es la situación en todo el territorio. Debe disponerse de infraestructura suficiente para brindar diversos y específicos servicios de atención en salud mental en todas sus modalidades. *"En este sentido, el CDNU registra la ausencia, por ejemplo, de hospitales pediátricos en muchos departamentos del país y/o salas pediátricas, tanto como de profesionales de atención en salud mental (psicólogos, psiquiatras infantiles, trabajadores sociales, psicoterapeutas, etc.)"*[16].

Además de la disponibilidad de infraestructura, es necesario profundizar en relación a *"los recursos humanos adecuados y las disciplinas idóneas, para un abordaje integral y comunitario de la salud mental en NNA. Para ello, deben detallarse capacidades y conocimientos técnicos necesarios, así como evaluar la disponibilidad de dichos servicios en todo el territorio."*

En el documento, así como en la normativa aprobada, preocupa la falta de mecanismos de denuncia específicos para niños, niñas y adolescentes atendidos en salud mental cuyos derechos son vulnerados. Deben garantizarse la disponibilidad y accesibilidad de dichos mecanismos, buscando en todo momento preservar a la víctima.

Por último, como aspecto fundamental y a futuro problemático para su implementación, el Plan no menciona ni especifica presupuesto alguno para su aplicación, lo que impide proyectar su ejecución efectiva en el corto, mediano y largo plazo.

[16] En particular atendiendo a la Observación Nº 15 del CDN sobre la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en los servicios de atención en salud para niños, niñas y adolescentes.

5. Comentarios finales

Las niñas, niños y adolescentes no han sido priorizados en el diagnóstico y diseño de servicios y dispositivos de atención en salud mental que respeten los derechos consagrados en la CDN, 30 años atrás. Sus voces no son escuchadas, así como tampoco sus relatos de denuncia, en un sistema que no logra comprender y abordar sus necesidades en atención en salud desde la integralidad de sus causas, ni desde una perspectiva de respeto a los derechos humanos. Prevalece aún la visión biomédica, que desarrolla prácticas de diagnósticos patologizantes, y tratamientos basados en la medicación. Además, la atención se desarrolla desde una visión adultocéntrica, que desconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho. En este marco, se ausenta en los tratamientos de la voz y participación de los propios protagonistas.

Reviste particular gravedad la carencia de datos precisos sobre la realidad que transitan los niños, niñas y adolescentes en la salud mental (en los ámbitos público como el privado), dada principalmente por la ausencia de información producida del Estado.

En particular, preocupa la situación existente en los dispositivos de atención en salud mental de medio camino y atención de episodios agudos, bajo responsabilidad y supervisión de organismos del Estado. Estos centros, que desarrollan de forma sistemática prácticas vulneratorias de derechos humanos, continúan existiendo a pesar de contravenir la Ley de Salud Mental vigente, sin tener previsto su cierre. Al respecto, el documento presentado ante el CHCDNNA advierte *"la continuidad e instalación de dispositivos de encierro (como lo son las casas de corta estadía y dispositivos de medio camino), lo que contraviene la Ley de Salud Mental aprobada"*, y exige al respecto *"el cumplimiento con el cometido de la ley del cierre de todos los centros de internación con modelo asilar y monovalente, ya que son prácticas vulneradoras de los derechos de NNA".*

En el mismo sentido va la recomendación del Relator de Naciones Unidas, quien sostiene que *"...los Estados deberían adoptar medidas de inmediato para sustituir progresivamente el acogimiento de niños en instituciones, con miras a su total eliminación.* (Además) *Esas medidas deberían incluir, en primer lugar, inversiones progresivas en una variedad de servicios basados en la comunidad y centrados en la familia"* (Relator de Naciones Unidas 2019, p. 14).

El sistema de protección a la infancia encuentra aún fuertes tensiones entre la vieja doctrina de la situación irregular que justifica el control social de la infancia pobre y potencialmente peligrosa y el paradigma de protección integral que posiciona a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho. Sobre esto, dice Alejandro Morlachetti[17] que ésta consideración como sujetos plenos de derecho, y la implementación de los mecanismos idóneos para exigirlos, son los cambios fundamentales que caracterizan esta transformación.

[17] Morlachetti, Alejandro (2013) La convención sobre los derechos del Niño y la protección de la infancia en la normativa internacional de Derechos Humanos. Unicef. En https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhgv_pdf/DHGV_Manual.21-42.pdf



Montevideo, 31 de julio de 2019

La violencia contra niñas, niños y adolescentes en el Uruguay es una situación grave e invisibilizada

El Comité de Derechos del Niño del Uruguay (CDNU), La Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS), la Intersocial Feminista y la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales orientadas al Desarrollo (ANONG) expresan su más profundo dolor por el asesinato de la niña Ana Clara y manifiesta sus condolencias para familiares, vecinos y personas del entorno institucional allegados afectivamente a la niña.

La violencia contra niñas, niños y adolescentes en nuestro país es una situación grave, actual y fuertemente invisibilizada. En el año 2018 el SIPIAV informó la detección de 4.131 situaciones, 23% de ellas de abuso sexual, 950 aproximadamente. La mayoría de los casos son detectados en fase crónica. Estos datos muestran que el problema tiene una magnitud altísima y pone en riesgo la vida y la salud de muchas y muchos.

Proteger a la infancia y la adolescencia contra la violencia debe ser una prioridad. Para ello se necesitan políticas públicas y recursos genuinos para la prevención, atención, reparación del daño, además de la sanción de los responsables.

Hemos avanzado en un discurso de derechos que no se traduce en acciones concretas acordes para la protección. Los recursos económicos destinados no son suficientes y los recursos humanos tienen debilidades en la formación o están saturados en su capacidad de respuesta. No se logra garantizar la atención en condiciones seguras y la respuesta no siempre llega en el momento necesario.

Es urgente

- Creer en la palabra de las niñas y niños cuando expresan estar viviendo situaciones de violencia.
- Proteger a toda niña, niño y adolescentes que esté expuesto a la violencia que viven sus madres, en especial en situaciones de altísimo riesgo con Tobilleras.

- Generar estrategias masivas de prevención que cuestionen las prácticas de crianza violentas contra niñas, niños y adolescentes.
- Formar para la detección de situaciones de violencia a operadoras y operadores de la educación formal y no formal, salud, policial, judicial, Inau, organizaciones sociales y operadores comunitarios.
- Fortalecer los recursos humanos de las instituciones para que realmente puedan detectar y acompañar las acciones de protección.
- Instalar servicios especializados en todos los departamentos, con acompañamiento diurno y de acogimiento en la emergencia para trabajar la protección y el acceso a la justicia.
- Equipos especializados en el sector salud para el tratamiento y reparación del daño producido por la violencia, en todos los departamentos.

Niñas, niños y adolescentes en situación de violencia necesitan del compromiso real de los responsables en todos los niveles de gobierno y del sistema político en su conjunto para garantizar su efectiva protección.

#NoMásViolencia *#LaInfanciaComoPrioridad*



Montevideo, 26 de setiembre de 2019

Ante la muerte de Ezequiel, adolescente que se encontraba internado en clínica de atención psiquiátrica API

Desde el Comité de los Derechos del Niño del Uruguay (CDNU), ante los hechos de pública notoriedad ocurridos en la Clínica de Atención Psiquiátrica API Los Robles, donde murió Ezequiel, un adolescente de 16 años de edad que llevaba 3 meses internado expresamos:

En primer lugar, lamentamos profundamente la situación y extendemos nuestras más sentidas condolencias a los familiares, amigos y allegados del adolescente.

Este hecho puntual, alerta una vez más sobre una realidad que ha sido observada entre otros organismos de Derechos Humanos Internacionales, por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y en lo nacional, el Comité de los Derechos del Niño del Uruguay y el Mecanismo de Prevención Contra la Tortura, en la órbita de la Institución Nacional de Derechos Humanos.

La medicalización y el encierro de adolescentes se han denunciado como métodos de control y dan cuenta de una situación que interpela al Estado en su conjunto, en cuanto a la gestión y control de las clínicas de atención de patologías agudas y de los mecanismos de prevención, atención y tratamiento de salud mental.

Las situaciones de vulneraciones de derechos constatadas en los adolescentes que ingresan en este tipo de dispositivos dan cuenta de las diferentes carencias en prevención, atención y tratamiento en salud mental en los niñas, niños, adolescentes y jóvenes dando cuenta de formas de expresión de prácticas de violencia institucional aun no resueltas.

Lamentamos el trágico final de la vida de Ezequiel, y esperamos que la investigación administrativa y judicial permita determinar las responsabilidades en este hecho.

Expresamos además que en este marco, se torna imperioso revisar el borrador del proyecto sobre la reglamentación de la Ley de Salud Mental, para que efectivamente garantice prácticas apegadas a los principios de Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes y se avance hacia la efectivización del cierre de las clínicas psiquiátricas como ordena la ley.



Montevideo, 4 de octubre de 2019

Respaldo a acción del Consulado uruguayo en Barcelona por caso de niña de 7 años.

El Comité de Derechos del Niño del Uruguay agradece la acción del Consulado Uruguayo en Barcelona-España, que asume la responsabilidad como garante de los derechos humanos, de priorizar el interés superior de la niña de 7 años y asegurar la protección de la misma.

La violencia hacia niñas, niños y adolescentes es una violación a los Derechos Humanos que sufren los mismos y genera profundos daños.

En concordancia con el art. 2º de la Convención de Derechos del Niño:

"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares" (Art.2).

"Proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias" (Art.34).

Acompañamos está acción absolutamente necesaria para proteger a una niña de prácticas de violencia familiar, de procedimientos y teóricas institucionales contrarias a las buenas prácticas de intervención en violencia intrafamiliar y alejadas del interés superior de la niña.

Exhortamos a los Estados a pronunciarse en contra de procedimientos judiciales que siguen poniendo en el centro los interese de los adultos y que no dan garantías de protección a las niñas y niños.

Apuntes sobre algunos dispositivos y prácticas del sistema de justicia penal dirigidos hacia el encierro como opción preferente

Rodrigo Rey[1] | Daniel R. Zubillaga Puchot[2]

1. Introducción

En los últimos quince años Uruguay ha experimentado cambios sustanciales en la estructura y funcionamiento de su sistema penal y penitenciario. En este escenario, han surgido como principales indicadores de su fracasado desempeño el crecimiento exponencial de personas privadas de libertad, así como el aumento de ciertas conductas delictivas, como los delitos contra la propiedad o los homicidios. Una mirada fugaz de dicho contexto permitiría asumir que el incremento de la población penitenciaria sería una consecuencia directa de los mayores índices de "criminalidad". Pero esto también podría ser observado más bien como una consecuencia de la intensificación de los poderes de las agencias penales del Estado que le permiten aplicar la privación de libertad como respuesta preferente[3].

En este sentido, nuestra contribución pretende presentar algunos de los dispositivos disponibles en el proceso penal, que garantizan la aplicación del castigo privativo de libertad como primera opción, relegando cada vez más las formas de ejecución de la pena en el *afuera*, lo que podría ayudar a identificar en estos dispositivos algunas de las razones de peso del aumento de la tasa de prisionización en Uruguay.

[1] Abogado. Aspirante a Profesor Adscripto de Derecho Penal por la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

[2] Abogado egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

[3] Existe discusión sobre por qué aumenta la tasa de prisionización. En este sentido, indica Arriagada: *"Existe un amplio debate acerca de las razones por las cuales el sistema penal norteamericano aumentó vertiginosamente sus tasas de encarcelamiento. David Garland sostiene que la superficie social y económica de la 'modernidad tardía' habría desatado distintas circunstancias favorecedoras de la actividad delictiva, entre ellas, el aumento de las oportunidades para cometer delitos, la disminución de los controles situacionales, el incremento de la población en riesgo y la reducción de la eficacia del control social. En la vereda opuesta, LoïcWacquant ha sostenido no existir un correlato entre el aumento de las tasas de encarcelación y el aumento de la comisión de delitos, sino que aquel sería producto de un modelo de control social discriminatorio y excluyente. Bajo esta visión, la explicación del aumento de las tasas de encarcelamiento tendría su origen, entonces, no en el aumento de la criminalidad, sino en el de la criminalización, debido sobre todo por la intensificación del castigo respecto de delito no violentos, el tráfico de drogas, infracciones a condiciones impuestas en el medio libre y conductas reincidentes*" (En: Arriagada, I. "De cárceles y concesiones. Privatización carcelaria y penalidad neoliberal, *Revista de Derecho (Valdivia)* Vol. XXV N° 2, p. 11-12).

Así, reseñaremos algunos mecanismos presentes en la nueva configuración del sistema procesal penal que funcionan como alicientes del encierro. Entre ellos, destacamos los siguientes: el aseguramiento del cumplimiento efectivo de las penas negociadas bajo la estructura del proceso abreviado; la *preceptivización* de la prisión preventiva; la infrautilización y desvalorización de las vías alternativas de resolución del conflicto; la limitación de la libertad anticipada; y la restricción de la libertad vigilada como dispositivo alternativo a la pena privativa de libertad.

Finalmente, haremos referencia al recurso de *habeas corpus correctivo* como la única herramienta disponible en el sistema de justicia penal para hacer frente a la privación de libertad en condiciones de reclusión indignas y crueles.

2. El proceso abreviado y la eficacia para condenar. El encierro acordado.

El proceso abreviado (art. 272-273 del CPP) es una de las mayores novedades del nuevo Código del Proceso Penal y, en la actualidad, es la estructura procesal más utilizada por los operadores[4]. Se trata de un mecanismo de "justicia negociada"[5] por el que el Ministerio Público y el imputado asistido por su defensa, pueden arribar a acuerdos en torno a la calificación jurídica de los hechos, la pena y su forma de ejecución, pudiendo rebajar su *quantum* hasta en un tercio del castigo que podría llegar a imponerse en un escenario de juicio oral y público. Si el imputado acepta los antecedentes de la investigación y reconoce su autoría en los hechos, el juez queda habilitado a dictar sentencia de inmediato de acuerdo con el requerimiento que la fiscalía formule en la audiencia.

Este mecanismo de acuerdo ha sido alabado por su eficacia a la hora de obtener una sentencia de condena, pues se le atribuye la virtud de la rapidez[6] y de la reducción de costos en la obtención de condenas. En este sentido, las virtudes predicadas sobre la "efectividad" que la FGN le atribuye al nuevo proceso penal se deben, mayoritariamente, a la concreción de este tipo de acuerdos[7].

Pero algunos casos relacionados con delitos sexuales durante el año 2018[8] pusieron en discusión la posibilidad de negociación de condenas, lo que derivó en la prohibición de algunos beneficios liberatorios y limitación de la libertad vigilada cuando se tratare de penas acordadas por este mecanismo. Así, el art. 9º de la ley 19.653 agregó el art. 273.5 al CPP,

[4] Según datos del informe de desempeño del sistema penal uruguayo realizado por la FGN, el proceso abreviado se utilizó en un 69,9% de las causas formalizadas durante el período Enero-Junio de 2019.

[5] Para observar otros ejemplos de "justicia negociada" en el mundo, ver: Rodríguez García, N. *La justicia penal negociada. Experiencias de derecho comparado*, Edición Universidad de Salamanca, Salamanca, 1997.

[6] Según el informe de Fiscalía General de la Nación sobre el desempeño del nuevo CPP, *"el promedio para obtener una condena por Juicio Abreviado fue de 21,3 días"* (p. 23).

[7] Esto se desprende del mismo Informe que concluye que el proceso penal es efectivo; y que las condenas se obtienen mayoritariamente por la vía del proceso abreviado.

[8] "Díaz propondrá que los discales no puedan negociar penas sin prisión con violadores y corruptos" (El Observador, 16 de agosto de 2018).

disponiendo que "*En estos procesos, el imputado deberá cumplir de manera efectiva y en todos sus términos con el acuerdo alcanzado con Fiscalía*", lo que, según la Instrucción General Nº 10 de FGN, veda la posibilidad de solicitar la libertad anticipada o la redención de pena por trabajo y estudio.

Muchas cosas pueden ser dichas al respecto, pero queremos centrarnos en lo siguiente: la improcedencia de los beneficios liberatorios en las "penas acordadas" es flagrantemente inconstitucionalidad, puesto que choca con el espíritu "rehabilitador" del art. 26 de la Constitución de la República.[9] Pero quizás esto sea coherente con la estructura misma de los mecanismos de justicia negociada. Al respecto, vale recordar lo dicho por Schünemann: "*Desde el punto de vista de la prevención especial, la atenuación convenida de la pena no resultaría adecuada, pues el condenado no tomaría en serio la sentencia producto del acuerdo, pues se sentiría únicamente como la parte más débil de un negocio transaccional*"[10]. Esto refuerza la tesis sobre la dudosa constitucionalidad del sistema de acuerdos en el proceso penal, que podemos resumir en la siguiente manera: los acuerdos, que a partir de la ley 19.653 implican el cumplimiento efectivo de la pena sin posibilidad de acceder a mecanismos liberatorios basados en la ideología de la rehabilitación, tampoco presentan en su esencia el espíritu preventivo-especial que inspira a la Constitución, dado que en el desenvolvimiento práctico de una negociación penal –en la que el imputado es la parte más débil– no puede siquiera establecerse razonadamente el grado de reproche, y menos aún la orientación rehabilitadora de la pena a la que obliga el texto constitucional.

Por último, no queremos dejar de mencionar lo siguiente: la voluntariedad del acuerdo queda viciada tras la amenaza de privación de libertad, tanto preventiva como definitiva. Es decir, por un lado existen estudios empíricos que ponen de manifiesto la gran presión que puede significar la prisión preventiva en la suscripción de un acuerdo, actuando como una forma estructural de coerción en la negociación.[11] Por otro lado, la privación de libertad puede actuar como una amenaza para acordar una condena no privativa de libertad o reducir la pena hipotéticamente aplicable en un escenario de juicio, y este escenario puede presentarse frecuentemente en imputados caracterizados por su especial vulnerabilidad[12].

---

9 Con esto no estamos reconociendo que la pena tenga efectivamente una función rehabilitadora o de prevención especial positiva, pero sí que es el discurso de justificación adoptado por nuestra Constitución desde larga data. En este sentido, ver: Uriarte, C. "Una ventana a nuestra historia penitenciaria: el art. 26 de la Constitución Nacional", *Revista de Ciencias Penales*, Nº 2 (Julio 1996), pp. 381-409.

10 Schünemann, B. "¿Crisis del procedimiento penal? (¿marcha triunfal del procedimiento penal americano en el mundo?)", En: B. Scünemann, *Temas actuales y permanentes del Derecho penal después del milenio*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 300.

11 Petersen, N. "Do Detainees Plead Guilty Faster? A survival Analysis of Pretrial Detention and the Timing of Guilty Pleas". *Criminal Justice Policy Review*, 2019.

12 Por ejemplo, las mujeres madres solteras podrían preferir acordar una pena no privativa de libertad o aceptar una pena inferior, incluso por un delito que no cometieron, con la finalidad de volver a su hogar a cuidar a sus hijos. Enestesentido, ver: Jones. S. "Underpressure: Women who plead guilty to crimes they have not committed", *Criminology & Criminal Justice*, II (I), 2011, pp. 77-90,

3. La siempre presente prisión preventiva preceptiva

Las cárceles uruguayas ofrecían desde hace varios años el gran problema de los presos sin condena, como producto de la aplicación automatizada del encarcelamiento cautelar. Estas prácticas se desplegaron como factores determinantes del concepto de "inexcarcelabilidad" por la cantidad mínima de penitenciaría prevista para el delito imputado, y la preceptividad de la prisión preventiva por la mera posesión de antecedentes penales, todo lo cual desnaturalizó esta medida de naturaleza cautelar tornándola una verdadera "pena anticipada".

Una de las promesas iniciales del nuevo sistema de justicia penal "acusatorio" fue, precisamente, la disminución de la prisión preventiva. Pero todo hace pensar que dicha disminución fue orquestada a partir del instrumento del proceso abreviado, y no desde un verdadero ajuste de los criterios y parámetros de aplicación de la prisión preventiva como medida cautelar. De hecho, el texto inicial del Código no terminó de concretarla como un instituto auténticamente cautelar[13], manteniendo los famosos criterios "materiales" de la reincidencia y habitualidad como indicadores del "riesgo para sociedad" (art. 227), entre otros. Sin perjuicio de ello, el CPP dispuso específicamente que, "*En ningún caso la prisión preventiva ser*á *de aplicación preceptiva*" (art. 223 *in fine*).

Pero si el texto inicial del CPP ya contenía –y también, preparaba las condiciones de futuras reformas regresivas– los defectos del pasado, la ley 19.653 –que bien podemos denominar de "contrarreforma"– vino a demoler la consagración expresa de la excepcionalidad de la medida cautelar tornándola "preceptiva" para el caso de ciertos delitos. Así, a partir de la inclusión del art. 224.2 se permite presumir el riesgo de fuga, el ocultamiento y el entorpecimiento de la investigación, así como el riesgo para la seguridad de la víctima y de la sociedad), en caso de reiteración o reincidencia cuando el Ministerio Público imputare determinados tipos penales. Esto es flagrantemente violatorio del espíritu "adversarial" que inspira al CPP, puesto que las partes, en audiencia, ni siquiera podrán debatir acerca de la aplicación de una medida cautelar en los casos específicos del art. 224.2, que no hace otra cosa que automatizar –nuevamente- la aplicación de la prisión preventiva.

Si los discursos de las agencias de persecución penal se afanan de una disminución estadística de la prisión preventiva–como expresión de una ampliación de garantías y calidad en la gestión de los conflictos–esto no se traduce exactamente en una mayor racionalidad en la administración del encierro. En efecto, existen serias sospechas de que dicho efecto haya sido generado por el recurso desproporcionado al sistema de acuerdos bajo la estructura del proceso abreviado.

13 En este sentido, ver: Camaño, D. "Luces y sombras del nuevo Código del Proceso Penal..." En: G. Bardazzano, A. Corti, N. Duffau y N. Trajtenberg, *Discutir la cárcel, pensar la sociedad: contra el sentido común punitivo*, Montevideo, Trilce,- CSIC, 2015, pp. 176-179.

4. Infrautilización y desprecio por las vías alternativas

Las vías alternativas al proceso penal constituyen una de las grandes novedades y mejor intencionadas herramientas del CPP. Se trata de mecanismos orientados a la "justicia restaurativa"[14], es decir, hacia la composición del conflicto entre las partes realmente involucradas en el mismo.[15] El Código prevé tres vías alternativas al conflicto penal: la mediación extraprocesal, el acuerdo reparatorio y la suspensión condicional del proceso.[16] Lo importante de estas vías es que no acarrean como consecuencia la privación de libertad ni una condena; y el cumplimiento de los acuerdos o condiciones impuestas acarrea la extinción del delito (acuerdo reparatorio) o de la acción penal (suspensión condicional del proceso), procediéndose en ambos casos a la "*cancelación de la anotación en el Registro Nacional de Antecedentes Judiciales*" (art. 397 *in fine*, CPP).

Pero su bienintencionada finalidad, este recurso ha sido saboteado tanto por el ejercicio de los operadores y el propio discurso político. En efecto, en la justicia de adolescentes –donde deberían ser más utilizadas en función de la obligación impuesta por los instrumentos internacionales de evitar lo más posible la judicialización de niños, niñas y adolescentes–los fiscales son renuentes a aplicarlas bajo la excusa de que los adolescentes no cumplen con las condiciones impuestas[17].

La cada vez menor utilización de estos mecanismos se desprende del informe sobre desempeño del sistema penal uruguayo realizado por FGN en 2019, en el que se indica que "*el uso de vías alternativas como la Suspensión Condicional del Proceso y el Acuerdo Reparatorio disminuyó desde 2018 a 2019. En el primer semestre de este año el 15,3% de las investi-*

[14] En este punto, puede verse: Galain Palermo, P. *Justicia Restaurativa y Sistema Penal. ¿Cambio de paradigma o nuevas herramientas de la Justicia Penal?*, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 2016.

[15] De todas maneras, debemos aclarar que los mecanismos de justicia restaurativa también son objeto de críticas, pues –por ejemplo– su aplicación podría poner en riesgo de abandono del derecho al debido proceso. En este sentido, ver: Cuadrado Salinas, C. "La mediación: ¿una alternativa real al proceso penal?, En: Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminológica, 17-01, 2015. Por poner un ejemplo, la evaluación del programa "*Centros de compromiso para jóvenes", en Irlanda del Norte, destinado a ayudar a adolescentes acusados de delitos leves a decidir de forma más rápida y razonada si aceptan o no las medidas de justicia reparadora que se les propusieron, detectó que el programa contribuyó a lograr resoluciones más rápidas pero que existieron "problemas relacionados con la obligación del joven de confesar su culpabilidad antes de acceder a la desjudicialización y la importancia de contar con representación legal*" (Kilkelly, U, Forde, L., y Malone, D., *Alternativas al internamiento para menores infractores. Guía de buenas prácticas en Europa*, Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, Bruselas, 2016, p. 54)

[16] Puede decirse que la suspensión condicional del proceso es un híbrido entre los mecanismos de justicia negociada y de justicia restaurativa porque, por un lado, se llega a un acuerdo con el fiscal encargado de la investigación, pero por el otro, es posible establecer condiciones que impliquen la reparación del daño causado, siempre teniendo en consideración interés de la víctima (como indica la Instrucción General nº 10).

[17] Al respecto, ver el Informe Anual 2018 sobre "El funcionamiento del Código del Proceso Penal en el primer año de implementación" del Observatorio de Justicia y Legislación de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, p. 25.

gaciones se resolvió por alguno de estos mecanismos, cuando en igual período del año anterior ese porcentaje era de 23,6%".

Asimismo, en nuestro entorno se constata un particular desprecio por estas vías. Tan solo vale observar los comentarios de un jerarca del Ministerio del Interior al respecto de la aplicación de vías alternativas en algunos casos que tuvieron repercusión mediática.[18]No debe perderse de vista que las vías alternativas no lo son sólo al proceso, sino también al encierro. Por lo dicho, una aplicación inteligente y dotada de recursos para su efectiva ejecución puede ser un gran aliciente para la descompresión de las cárceles.

5. La limitación de la libertad anticipada

Otro de los pilares de la ley 19.653 fue la limitación del beneficio de la libertad anticipada a los condenados por ciertos delitos. Así, el nuevo artículo 301 bis dispone la inaplicación de la libertad anticipada para ciertos delitos, mientras que el art. 301 ter hace lo mismo, pero en relación con otros delitos y en casos de reiteración o reincidencia.

Recordemos que la libertad anticipada es el "*beneficio que podrá otorgarse a los privados de libertad al queda ejecutoriada la sentencia de condena, cuando teniendo en cuenta su conducta, personalidad, forma y condiciones de vida, se pueda formular un pronóstico favorable de reinserción social*" (art. 298.1 CPP). Por lo tanto, la libertad anticipada (junto con otros beneficios liberatorios) no es otra cosa que un instrumento a la orden del mandato de rehabilitación presente en el art. 26 de la Constitución, lo que deja al descubierto la flagrante inconstitucionalidad de los arts. 301 bis y ter del CPP.

En definitiva, la limitación de la libertad anticipada genera que las penas se cumplan efectivamente pues el condenado no podrá salir en libertad antes del cumplimiento entero del castigo.[19]

---

[18] En conocidos casos de aplicación de la suspensión condicional del proceso, el director de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, Gustavo Leal, –aunque comentando en principio un caso diferente- expresaba lo siguiente en el programa "Lamañana en casa" de Canal 10 (publicado por Subrayado el 21 de marzo de 2019 bajo el título "Gustavo Leal criticó condenas como la de la tortafrita o el violador que quedó libre")*: "Y bueno, y uno dirá, bueno, ¿a dónde irán a ir esa gente? Y bueno, al menos, las personas que estaban ahí, yo espero que vayan a la cárcel porque se le logró demostrar que vendían estupefacientes y eso está prohibido. Es otro capítulo la pena que le dan. Yo espero que no los manden a cocinar tortafritas*", a lo que la periodista le pregunta si eso es un mensaje para los operadores judiciales, aclarando Leal que "*No, no es un mensaje. Es una convicción y una crítica de que hay que aplicar las normas con sentido común también. Y que cuando la justicia falla también está haciendo pedagogía y educación ciudadana.*"

[19] Algo similar –aunque más amplio, porque abarca a todos los beneficios liberatorios- lo podemos ver en el art. 2º de la reforma constitucional "Vivir sin miedo", que reza: "*Agrégase al artículo 27 de la Constitución los siguientes incisos: 'La ley podrá establecer que quienes fueren condenados por sentencia firme por determinados delitos, no gozarán de ningún instituto que permita su liberación antes del cumplimiento de la pena en su totalidad*".

6. Jaque a la libertad vigilada

La limitación de la libertad vigilada parece ser un acuerdo unánime en el sistema político nacional. En efecto, desde tiendas del oficialismo se ha criticado esta medida sustitutiva de la pena[20]; mientras que algunos partidos de la oposición han planteado propuestas concretas para su limitación[21].

Finalmente, la ley 19.831 vino a hacer más restrictivo el acceso al beneficio, previendo que únicamente corresponda en casos de pena de prisión o de penitenciaría menor a tres años; y no cabiendo para casos de reincidencia, reiteración o habitualidad en caso de condenas por determinados delitos (arts. 3, 4 y 5). El Fiscal de Corte se ha mostrado particularmente crítico respecto a la limitación de la libertad vigilada, llegando a sostener que ello podría generar un aumento de la población penitenciaria[22].

7. Una esperanza en el horizonte: el habeas corpus correctivo y la judicialización de la ejecución de la pena

El recurso de habeas corpus correctivo tal vez sea uno de los únicos mecanismos a disposición en el sistema de justicia para luchar contra las arbitrariedades en la ejecución de la pena. Esta clásica garantía constitucional (art. 17 de la Constitución) dirigida hacia la evitación de la detención ilegítima, y que hasta el momento carecía de regulación legislativa, ha sido no solo expresamente legislada por el CPP (arts. 351-357) sino que ampliada a los supuestos de "*torturas y otros tratamientos crueles o condiciones de reclusión violatorias de la dignidad de la persona humana*" (art. 351 *in fine*), lo que se ha denominado "habeas corpus correctivo"[23].

[20] Gustavo Leal fue particularmente crítico con el régimen de libertades vigiladas, llegando a expresar que: "*Yo creo que hay que derogar la ley de libertad vigilada y libertad intensiva. Hay que derogarla, porque esa ley se creó teniendo en cuenta que estaba vigente el Código anterior, y cuando se crea este nuevo Código, ahí se arma una mezcla, se genera una situación que no es buena*" (en Desayunos informales, Teledoce, 12 de marzo de 2019).

[21] El proyecto de ley presentado el 5 de junio de 2019 por el diputado Ope Pasque (Partido Colorado) –aunque redactado por los docentes de la Facultad de Derecho Alejandro Abal, Gabriel Valentín, Santiago Garderes y Pedro Montano- sobre creación del proceso simplificado y modificación del proceso abreviado, incluye una última disposición de reforma de los artículos 5º y 6º de la ley 19.446, limitando la libertad vigilada a los casos en que la pena impuesta no supere los 24 meses de prisión, y la libertad vigilada intensiva a las penas que no sean inferiores a dos años ni menores a 4 años de penitenciaría.

[22] El Fiscal de Corte expresaba en el programa "Así nos va" de Radio Carve 850 (19 de setiembre de 2019) que "Nosotros creemos que a mediano plazo va a tener un impacto en la cantidad de personas privadas de libertad porque el proyecto restringe la utilización de este instituto (...) Esto en el mediano plazo va a tener un impacto que será el aumento de las personas privadas de libertad que hoy ya son 11.200. Cuantitativamente no tenemos medido el impacto, pero sí conocemos que hoy hay cerca de 2.000 libertades vigiladas en trámite. Si se restringe la libertad vigilada al 50%, estamos hablando de 1.000 personas más que irán a prisión. Es un dato que el Poder Ejecutivo deberá tener en cuenta para establecer su política carcelaria".

[23] Para un mayor desarrollo del recurso de habeas corpus en el CPP, ver: Soria Sena, R. "Apuntes para una interpretación de las disposiciones que regulan el proceso de habeas corpus en el nuevo Código del Proceso Penal", *Revista de Derecho Penal Nº 26*, FCU, Montevideo, 2018, pp. 305.327.

Podemos decir que el habeas corpus correctivo es un mecanismo dirigido hacia la garantización de los derechos fundamentales que responde al proceso de "judicialización de la ejecución de la pena"[24].

Este recurso ya ha sido utilizado en nuestro país tanto por la Institución Nacional de Derechos Humanos como por el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario en casos de notoria vulneración de derechos fundamentales, originados en condiciones inhumanas de encierro en el sistema penitenciario de adultos y en el sistema de ejecución de medidas socioeducativas aplicadas a adolescentes en infracción con la ley penal.

8. Algunas conclusiones sobre la saturación carcelaria

La crisis del sistema penitenciario uruguayo es notoria desde hace años, y en este escenario, entendemos, no ha sido suficientemente discutida la relación entre el proceso penal y el encierro. De hecho, el sistema de justicia ha intentado desmarcarse–en un gesto institucional por lo menos polémico–de la crisis carcelaria bajo la excusa de que el juez es un aplicador racional, lógico y sistemático de la ley.[25]Por lo general, la cárcel siempre ha sido vista en sí misma, y la "criminalidad" que la alimenta se suele identificar más con la agencia policial en tanto operador principal de la criminalización secundaria. Pero es el sistema de justicia el que termina legitimando la respuesta penal del Estado.

En este sentido, ciertos dispositivos presentes en el Código del Proceso Penal no permiten siquiera pensar en otra opción que no sea la privación de libertad, tanto cautelar como definitiva. La estructura procesal más utilizada es el proceso abreviado, y éste prevé el efectivo cumplimiento de las penas como condición de procedencia, lo que veda la posibilidad de tramitar la libertad anticipada, la redención de pena por trabajo y/o estudio y otros institutos liberatorios.

La prisión preventiva, principal yugo del sistema carcelario y cuya limitación fue la gran promesa normativa del Código, termino transformándose en regla al poco tiempo de entrada en vigor del Código, dejando así desdibujado el importante estándar de la *excepcionalidad* de su aplicación. A su vez, la limitación de la libertad anticipada vino a violar flagrantemente el mandato *preventivo positivo-especial* del art. 26 de la Constitución, puesto que veda la posibilidad de considerar la rehabilitación del condenado a la hora de decidir su liberación.

---

[24] Alderete Lobo, R. Acusatorio y ejecución penal, Editores del Sur, Buenos Aires, 2017, p. 95 y ss.

[25] Al respecto, vale recordar la sentencia 157/92 del TAP 2º, redactada por el Ministro Milton Cairoli: *"...la idea de resocialización es realmente utópica, pues es imposible con el estado actual de nuestros establecimientos penitenciarios. El mandato constitucional obliga al Estado a proporcionar todo lo necesario para la rehabilitación del recluso. Pero la justicia y los jueces no son responsables por esta situación. El juez debe aplicar la pena en forma lógica, sistemática y lo más cerca posible de las exigencias actuales de la sociedad, sin pasar por encima de la ley (...) Nadie ignora que la reclusión no logra nada (Ley del Talión) pero los Magistrados no son responsables de ello, ni de que no existan alternativas a la pena"*.

Incluso instrumentos interesantes –aunque no exentos de críticas– como las vías alternativas de resolución del conflicto penal, están siendo cada vez menos aplicadas y, además, denigradas por partes de algunos actores políticos, lo que demuestra su rechazo tanto a nivel operativo, como discursivo. El último gran reforzamiento de la privación de libertad como respuesta al conflicto penal ha sido la reforma de la libertad vigilada como mecanismo alternativo a la pena.

Al fin y al cabo, solo el recurso de habeas corpus correctivo merece un comentario positivo, por ser la única herramienta a mano en el sistema de justicia penal para hacer frente a las arbitrariedades de la ejecución de la pena privativa de libertad.

Por todo lo dicho, el Código del Proceso Penal se aferra a la privación de libertad como la medida de respuesta preferente en varias de sus disposiciones. Esto permite, por lo menos, afirmar que el sistema de justicia uruguayo se caracteriza por su gran predilección por la cárcel, lo que podría alimentar la hipótesis de que el aumento de la prisionización no sería tanto una consecuencia del aumento de la "criminalidad", sino más bien un efecto de la intensificación del poder penal del estado.

El género en la justicia uruguaya
Algunas herramientas para su análisis

Lucía Giudice[1]

"Los silencios, lo excluido, lo no dicho, aquello de lo que no se habla es siempre mucho más revelador del sentido de un discurso que lo que está expresamente puesto, escrito, destacado." - Alicia Ruiz

Introducción

En agosto de 2019 tuvo lugar en Uruguay un caso paradigmático que puso al descubierto los estereotipos del sistema de justicia de nuestro país. A pesar de los esfuerzos y logros de la sociedad civil organizada, así como de los espacios académicos en materia de género, cuando el sistema tuvo la oportunidad de vulnerar los derechos y garantías de una mujer, lo hizo de forma expeditiva y sin medir consecuencias.

En la noche del 24 de agosto de este año, una mujer salió de su casa para ir a trabajar, dejando a cargo de su hija de 12 años a sus otros tres hijos menores, uno de ellos un bebé de seis meses. En la madrugada, la niña notó que el bebé no respiraba y salió a pedir auxilio de los vecinos quienes llamaron a las autoridades y a la madre de los menores. El bebé, que al momento tenía todos los controles médicos al día, falleció. Los médicos constataron que el deceso fue consecuencia de "muerte súbita". Previo a esta situación, según las propias declaraciones de la fiscal, no había denuncias contra la mujer y los niños estaban bien cuidados. La mujer se desempeñaba como trabajadora sexual y contaba con un débil (más bien nulo) sistema de cuidados. Habiendo tomado conocimiento de la situación, la Fiscalía le atribuyó la comisión de un delito de omisión de los deberes inherentes a la patria potestad por haber dejado solos a sus hijos durante la noche. Como resultado, la situación recibió un lamentable tratamiento por parte de la prensa, sometiendo a la mujer al escarnio público. Pero, además, en el plano judicial, le fue impuesta una medida de ocho meses de libertad vigilada por la responsabilidad en el delito que la Fiscalía le atribuyó.

El caso brevemente reseñado encarna la exclusión histórica de las mujeres en cuanto a la justicia y los derechos. Exclusión que tiene lugar desde el propio comienzo de la organización jurídica occidental. La masculinidad del derecho, la formalidad de los tribunales, así como su aparente neutralidad, es un reflejo de las leyes e instituciones jurídicas que fueron

[1] Abogada. Ayudante (G1) del Instituto de Filosofía y Teoría General del Derecho, Facultad de Derecho -UdelaR; Integrante del Observatorio del Sistema de Justicia y Legislación, Facultad de Derecho - UdelaR. Haim, D. *Mujeres y Acceso a la Justicia*, CABA, Ediciones Didot, 2016, pág. 18.

tradicionalmente diseñadas y aplicadas por hombres, y que, en tanto, responden a su cosmovisión del mundo, a sus intereses y valores[2].

En particular, en la justicia uruguaya abundan ejemplos de la discriminación y exclusión por motivos de género. La misma es fácilmente observable si se adopta para su análisis una perspectiva de género o, por lo menos -y para quienes aún son reticentes a aquella-, una perspectiva crítica del derecho. Afortunadamente, también se encuentran decisiones que pueden interpretarse como intentos de superar la visión androcéntrica que opera en la sociedad, el derecho y nuestro sistema de justicia.

En las páginas que sigue, me propongo presentar brevemente la teoría crítica jurídica, fuertemente vinculada con los feminismos jurídicos, como un marco teórico eficaz para el análisis de las decisiones judiciales. A partir del mismo, analizaré algunas decisiones de los tribunales uruguayos en lo que va del 2019.

Herramientas para analizar el Género en el Derecho: la teoría crítica jurídica y los feminismos jurídicos

Como explica Nancy Fraser, el género no es solo una división semejante a las clases sociales, sino también una diferenciación de estatus. En cuanto tal, y como fue dicho, el género codifica patrones culturales omnipresentes de interpretación y evaluación que son fundamentales para el orden de estatus en su conjunto. Una característica importante de la injusticia de género es el androcentrismo: un patrón institucionalizado de valor cultural que privilegia los rasgos asociados con la masculinidad, al tiempo que devalúa todo lo codificado como “femenino”, paradigmáticamente, pero no solo, las mujeres. Los patrones androcéntricos de valor, institucionalizados de forma generalizada, estructuran grandes franjas de interacción social. Expresamente codificados en muchas áreas del derecho (incluyendo el derecho de familia y el derecho penal), informan las interpretaciones jurídicas de la privacidad, la autonomía, la autodefensa y la igualdad. También están muy arraigados en muchas áreas de la política de los gobiernos y en las prácticas profesionales estándar. Los patrones androcéntricos de valor también invaden la cultura popular y la interacción cotidiana[3].

La perspectiva de género se constituye como una herramienta para identificar los problemas que involucran a varones y mujeres, identificando los factores sociales y culturales que establecen diferencias entre las personas de distinto género, y que generan desigualdad entre ellas. Esta perspectiva ha permitido poner de manifiesto que, social y culturalmente, a varones y mujeres se les han adscrito, de manera diferenciada, ciertos roles y características que han contribuido a crear imágenes estereotipadas de los sexos y a que las mujeres reciban

---

2 Haim, D. *Mujeres y Acceso a la Justicia*, CABA, Ediciones Didot, 2016, pág. 18.

3 FRASER, N. “La justicia social en la era de la política de la identidad. Redistribución, reconocimiento y participación” en Fraser, N y Honneth, A *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*, Madrid, Morata, 2006, págs. 28-30.

tratos desiguales, desventajosos e injustificados en relación los varones. Este tipo de tratos se vio reflejado en el derecho, lo que explica que en buena parte del siglo XX los códigos establecieran, por ejemplo, que era el varón quien administraba los bienes de la sociedad conyugal o que la violación sexual dentro del matrimonio no era un acto punible.[4]

La resistencia a la adopción de la perspectiva de género en los sistemas jurídicos se origina en -además del imperio del sistema patriarcal- la idea de que el derecho es y debe ser neutral. Sin embargo, la neutralidad, en realidad siempre conlleva al privilegio de un interés sobre otro. La insistencia en que "lo jurídico" es una cuestión ajena o diferente a "lo político", ha triunfado logrando el ocultamiento de las preferencias ideológicas que existen en las diversas instancias de creación y aplicación del derecho. Ese discurso hegemónico rige, primero en la educación jurídica universitaria, y luego, de forma consecuente, en la práctica de los operadores del sistema jurídico.

Sin embargo, asumiendo una perspectiva crítica del derecho[5], es posible desmantelar estas ideas que muestran al derecho como un instrumento apolítico, y a los jueces como funcionarios que toman decisiones con absoluta independencia de sus preferencias ideológicas, políticas, religiosas y condiciones socio económicas, incluidas su sexo y género.

En palabras de Alicia Ruíz, el discurso jurídico se construye como un entretejido de discursos sociales diversos, algunos aludidos y otros deliberadamente eludidos: "El derecho no deviene ni de la pura razón, ni de dios; es parte de la cultura, es contingente y cambiante. Es opaco, las ficciones lo atraviesan y su trama es la de un relato peculiar que constituye realidades y sujetos, que legitima o deslegitima pedazos del mundo, que naturaliza y declara verdaderos sólo lo que incluye en su texto bajo determinadas formas. El derecho configura la subjetividad y las identidades, y "por esa vía" consagra o denuncia formas de discriminación, interviene en los espacios de conflicto que se generan a partir de esas configuraciones y en las inevitables secuelas individuales y sociales que provocan. Reconocer a alguien como sujeto de derecho, resignifica el discurso acerca de ese alguien. La operatividad de ese reconocimiento implica una intervención en el mundo simbólico, con consecuencias tremendamente reales"[6].

[4] Villanueva Flores, R; "La perspectiva de género en el razonamiento del juez del Estado constitucional" en *Autonomía y Feminismo Siglo XXI*, CABA, Biblos, 2012 pág. 249.

[5] Es posible ubicar la aparición de la crítica jurídica como un movimiento relativamente nuevo en el campo del derecho, entre finales de los 60 y mediados de los 70 del siglo XX. En sus inicios -al igual que ahora- sus manifestaciones eran heterogéneas, pero, compartían algunos núcleos conceptuales fundamentales. En términos generales, puede caracterizarse a esta perspectiva como aquella que busca poner de manifiesto que el derecho es un discurso social, y como tal, dota de sentido a las conductas de las personas y los y las convierte en sujetos. Para las teorías críticas del derecho, el mismo es también concebido como un discurso legitimante del poder en el Estado moderno, que habla, convence, seduce y se impone a través de las palabras de la ley.

[6] Ruiz, A. Cuestiones acerca de mujeres y derecho. *SANTAMARÍA, Ramiro A.; SALGADO, Judith*, 2009, pág. 16 Disponible en: https://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/25/08.pdf

Como expresa el argentino Carlos María Cárcova, la circunstancia de que la tarea judicial sea especializada, estilizada, basada en un complejo conjunto de conocimientos, técnicas y procedimientos que son parte de una muy larga tradición cultural, no le resta el carácter político[7].

Para una mejor comprensión de la actividad judicial es necesario tener presente que, el proceso de toma de decisiones consiste en dos etapas diferenciables, a saber: una etapa decisoria propiamente dicha, en la que, en función de los hechos del caso y diversos elementos, el o la jueza decide cómo resolver el caso que se le presenta; y una etapa de justificación de esa decisión en la que el decisor da razones para fundar su decisión, razones que no necesariamente coinciden con los motivos que influyeron en ella.

Asimismo, también debe tenerse presente que las disposiciones jurídicas o normas se constituyen a partir de lenguaje y en este sentido, son pasibles de interpretación. No son unívocas, y cada disposición tiene un marco de sentidos posibles, por ello los jueces no son aplicadores mecánicos de las mismas, dado que eligen entre esos posibles sentidos. Desde la perspectiva crítica del derecho, las normas adquieren significado de acuerdo con el modo en que son articuladas y relacionadas con los hechos relevantes del caso y, por su parte, los jueces son los intérpretes paradigmáticos de las normas, a través de actos de constitución de sentido que no son actos puramente individuales, sino inexorablemente sociales[8].

La discrecionalidad que tienen los jueces y el modelaje de las normas a través de la interpretación constituyen lo que Duncan Kennedy, exponente del movimiento crítico "Critical Legal Studies" ("CLS"), llama la "actitud estratégica hacia los materiales normativos". De acuerdo con ésta, siempre es posible para el juez adoptar una actitud estratégica hacia las normas jurídicas, tratar de hacer que signifiquen algo distinto de lo que al principio parecía que significaban, o darles un significado que excluya otros inicialmente posibles. Por otro lado, nunca es necesario que lo haga y nunca es seguro que vaya a tener éxito si lo intenta. Siempre es posible comportarse estratégicamente, en el sentido de intentar que una particular interpretación de las normas parezca la más adecuada[9].

Así, frente a la indeterminación de las disposiciones normativas, y las interpretaciones y opiniones que brindan los estudiosos del derecho, los jueces tienen la posibilidad de llegar, a través de la argumentación, a la solución que ideológicamente pretende alcanzar con su decisión. Aquellos jueces que efectivamente se comportan de modo estratégico, a menudo, producen un significado convincente para los materiales normativos jurídicos, que es distinto al que pueden producir otros jueces, también convincente, pero opuesto[10].

7 Cárcova, C. M. y Marí, E. E, *Derecho y política y magistratura.* CABA, Biblos, pág. 106.

8 Cárcova, C, El derecho y sus enlaces con la literatura y el cine en La Letra y la ley. Estudios sobre derecho y literatura, Buenos Aires, Infojus, 2014, pág.16.

9 Kennedy, D; *Izquierda y derecho: ensayos de teoría jurídica crítica, CABA,* Siglo Veintiuno Editores, 2010, pág. 32.

10 Ídem, pág. 32-34.

De acuerdo a esta visión, los jueces esconden las motivaciones reales de sus fallos bajo el discurso de la aplicación mecánica del derecho, debido a que dicho discurso es parte de la concepción dominante de la función judicial. Ese ocultamiento, en algunos casos es deliberado, y en otros se debe a la negación -en el sentido psicoanalítico- que opera en ellos al momento de fundar sus decisiones. Apartarse de este modelo de función judicial, ya sea aceptando o confesando que la decisión de un caso concreto se basó en una preferencia ideológica, implica ciertos riesgos como recibir no solo las críticas de la opinión pública, los operadores jurídicos e incluso sanciones de sus superiores[11].

Esta "retórica de la neutralidad" que emplean muchos jueces, se mantiene no sólo en beneficio propio sino que además responde a la necesidad de la comunidad de la supervivencia de las ficciones fundamentales del derecho: la coherencia, la certeza y la seguridad jurídica.[12].En este sentido, y por paradójico que parezca, somos los propios integrantes de la sociedad quienes sostenemos la dimensión retórica de la función judicial, dado que necesitamos creer que ella existe, incluso aquellas personas que pretendemos develar la estructura patriarcal detrás de las decisiones de los operadores jurídicos.

El sistema jurídico uruguayo, al igual que muchos otros, exige que las decisiones de los tribunales estén fundadas en razones jurídicas[13]. Esta obligación impuesta a los jueces supone, por un lado, una garantía para las personas interesadas en el proceso y para el resto de la ciudadanía. Pero, a la vez, se configura como una herramienta de ocultamiento de los verdaderos motivos que influyen en la decisión, dado que lo que el juez está obligado a expresar son las razones jurídicas (normas) en las que funda la decisión. Esto no significa negar que los jueces se sientan motivados por esas normas, pero las mismas son solo uno de los factores que inciden en el proceso decisorio, en el que influye, como señalé, elementos subjetivos y de sus propias circunstancias.

En este sentido, las reglas de interpretación con perspectiva de género que se incluyen, por ejemplo, en la Ley N° 19.580 (Ley integral de violencia hacia las mujeres basada en género), no aseguran una decisión con dicha perspectiva, pero sí exige a los decisores un esfuerzo extra en la justificación de sus resoluciones de modo tal que sean consistentes con la mirada que la ley instala. La paradoja se manifiesta rápidamente: a la vez que el derecho es producto de un sistema de valores, creencias y roles históricamente asignados, también es, potencialmente, una herramienta de cambio.

La novedad y la relevancia que la producción de las teorías críticas del derecho aporta a la reflexión jurídica es incuestionable, pero, además, ellas -especialmente en el movimiento "CLS"- tienen una fuerte influencia en los feminismos jurídicos, a pesar de las evidentes

[11] Kennedy, D., Rodríguez, C., y López, D. E.. *Libertad y restricción en la decisión judicial: el debate con la teoría crítica del derecho (CLS).* Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, págs. 70-87.

[12] Ídem, pág. 88.

[13] Artículo 197 del Código General del Proceso.

diferencias entre sí[14]. Tanto los CLS como las feministas del derecho que surgen en los años 70', utilizan la crítica marxiana al ideal igualitario del Estado burgués en relación con su carácter abstracto. Ambos, también, señalan la contradicción que surge entre el imperio de la igualdad en el plano jurídico-político ("Todos somos iguales ante la ley") y las desigualdades propias de la sociedad de mercado[15]. Existen además diversas vertientes del feminismo jurídico que ponen el énfasis en diversos aspectos y conciben la subordinación de género como el resultado de distintos factores. Pero en general, puede admitirse que, para los feminismos jurídicos, el sistema jurídico opera como un legitimador del *statu quo*. Las decisiones jurídicas, desde esta visión generalmente apoyan a los sectores sociales privilegiados, los cuáles, además, gozan de mejores condiciones materiales para el ejercicio de sus derechos. El discurso jurídico entonces, opera más allá de la normatividad. Instala creencias y ficciones en las personas que están sujetas al mismo.

Catherine McKinnon, por ejemplo, es una de las primeras juristas feministas que denuncia la masculinidad del derecho, aludiendo no sólo a la acción directamente sexista y discriminatoria que el derecho puede tener en determinados momentos, sino que dirige su crítica al derecho como institución y globalidad que reproduce dicha discriminación. El derecho es una maquinaria diseñada en función del sujeto varón y sus necesidades, y es justamente en este sentido que opera. Desde esta mirada, y con fuerte incidencia en los tribunales de justicia, Mackinnon pone en evidencia la presunta neutralidad y objetividad del derecho[16].

Puede decirse que los feminismos jurídicos coinciden en que no basta con modificar las leyes existentes o crear nuevas -aunque hacerlo sea de vital importancia- porque el discurso jurídico opera más allá de la pura normatividad. El derecho instala creencias, ficciones y mitos que consolidan un imaginario colectivo resistente a las transformaciones. También es necesario modificar la forma en que las instituciones aplican las normas y los procesos a los que participan las mujeres como parte interesada, víctima o victimaria.

Como explica Haydeé Birgin -entre sus innumerables e invaluables aportes al feminismo jurídico latinoamericano-, el derecho se consolida como creador de género y reclama ser comprendido junto a la idea de que el derecho tiene género. Desde este enfoque, es posible analizar el poder del derecho como algo más que una sanción negativa que oprime a la mujer. El derecho también crea diferencias de género y de identidad, aunque no sea monolítico ni unitario.[17]

[14] Los puntos de partida de unos y otras son distintos. Mientras los CLS es un movimiento integrado primariamente por hombres blancos y sostienen su análisis desde una posición de poder, las feministas jurídicas, en su mayoría son mujeres universitarias que ven al mundo desde su posición de sujetos de dominación, opresión y devaluación. Ver Costa, M., Feminismos jurídicos, CABA, ediciones Didot, 2016, pág. 209.

[15] Costa, M., *Feminismos jurídicos*, CABA, ediciones Didot, 2016, pág. 212.

[16] Ver por ejemplo Mackinnon, C., *Feminismo inmodificado: Discursos sobre la vida y el derecho*, CABA, Siglo XXI, 2014 y, de la misma autora: *Hacia una teoría feminista del derecho.* Valencia, ediciones Cátedra, 1995.

[17] Birgin, H., El Derecho en el Género y el Género en el Derecho, CABA, Biblos, 2000, pág. 12.

Injusticia en razón del género

Entre otras circunstancias, la subordinación de género se advierte cuando el sistema capta a una mujer sin reconocer las especificidades de su situación. En este sentido, la justicia se vuelve injusticia cuando no reconoce la complejidad del conflicto en el que está inmersa una mujer y cómo la categoría género atraviesa los diferentes aspectos de su vida y vínculos. Esto es precisamente lo que sucedió en el caso referido al inicio de este artículo. La justicia no tuvo en cuenta la situación que atravesaba una mujer, pobre, trabajadora sexual que construyó un sistema de cuidados sumamente precario que también descansa en los roles que la sociedad asigna. La referencia al trabajo sexual no es menor porque allí ingresa un nuevo componente de discriminación. La mujer, madre, que ejerce esta actividad laboral (admitida y regulada en nuestro país por la Ley N°17.515 del 4 de julio de 2002), se encuentra a merced del juicio de una sociedad que, reproduciendo estereotipos ancestrales, previo al reproche legal, ejerce el reproche moral, muchas veces más implacable que aquél. Captada por el segmento policial del derecho penal al momento en que su hijo fallece, se le asigna una defensora de oficio pues la mujer del caso no contaba con medios suficientes para una defensa privada. La Fiscalía, que no pudo atribuirle responsabilidad en la muerte del niño, le atribuyó la comisión de un delito de omisión de los deberes inherentes a la patria potestad por haber dejado a sus hijos menores de edad solos durante la noche. En el marco de lo dispuesto por el Código del Proceso Penal, la Fiscal propuso a la mujer, asistida por su defensora, un acuerdo para evitar el juicio oral que consistió en que la mujer reconociera la responsabilidad en los hechos y a cambio se le impondría una condena de ocho meses de medidas de libertad vigilada. La mujer acepta el acuerdo que implica reconocerse como responsable de toda la situación que ella y sus hijos estaban atravesando, a pesar de que, en caso de no haberlo aceptado, podría haber llegado a ser declarada inocente. En este sentido cabe recordar que, como señala Ruiz, el derecho configura a los sujetos. La jueza, que ante los acuerdos de este tipo cumple una función de control, nada observó y, de forma expeditiva, homologó el acuerdo en audiencia, consintiendo la mujer la sentencia que la condena en los términos delimitados por la fiscalía.

En los términos del discurso jurídico hegemónico, las tres operadoras cumplieron sus roles en el marco de lo dispuesto por el derecho, más allá de las discusiones teóricas sobre los elementos constitutivos del delito. Sin embargo, si nos acercamos al caso con perspectiva de género, veremos que la mujer, en ningún momento, tuvo acceso a la justicia. Ni la fiscal, ni la jueza, ni mucho menos la defensora de oficio (que estaba llamada justamente a defender a la mujer), tuvieron en cuenta las condiciones específicas de una persona signada por su género, pero además por la vulnerabilidad socio económica que padecía.

En palabras de Kohen "las mujeres comparten con el resto de los ciudadanos, muchos de los obstáculos para acceder a la justicia, como por ejemplo, el no poder pagar el costo del patrocinio jurídico, la lejanía geográfica, el lenguaje de la justicia, pero también existen algunos impedimentos que tienen que ver con las especificidades de sus vidas en cuanto

mujeres derivados de la situación de subordinación de la que son objeto. Estos se activan en la relación de mujeres con el sistema de justicia"[18].

El sistema de justicia está integrado no solo por los jueces sino también por el resto de los operadores. En casos como el reseñado, la defensoría de oficio cumple una función central en garantizar el acceso a la justicia para aquellas personas que no cuentan con los medios suficientes para pagar una defensa privada. Si no se garantiza una defensa con perspectiva de género, difícilmente pueda afirmarse que las mujeres acceden a la justicia.

López Puleio señala "la defensa pública, como reaseguro de juicio justo, si no es técnicamente eficiente y adecuada, representa un modelo hipócrita de provisión"[19].

Con claridad, Daniela Heim asegura que "el acceso a la información sobre sus derechos y las formas de hacerlos efectivos es fundamental para lograr un real empoderamiento por parte de las mujeres. Dicho empoderamiento trasciende el plano del conocimiento de lo racional. Supone un proceso subjetivo que pasa por comprender sus realidades de género, esto es la subordinación y discriminación de la que las mujeres somos objeto, los mandatos culturales a los que estamos sometidas y los modos de reproducción de nuestros valores, actitudes, y cómo esto impacta sobre nuestros conflictos y problemas jurídicos. Esta comprensión del lugar social y los problemas específicos en la vida de las mujeres, debería también extenderse a los operadores del sistema jurídico: jueces, empleados del juzgado, fiscales, abogados defensores, equipos interdisciplinarios. Su formación profesional debería incluir formación en género y sobre todo introducir la perspectiva de género en su actividad profesional"[20].

Retomando el caso, mientras la mujer era juzgada, los padres de sus hijos (cuatro hombres diferentes que no cumplían con sus deberes de manutención y cuidado de los niños), salieron absolutamente indemnes de la situación, no imputándosele a ninguno el delito de omisión de los deberes inherentes a la patria potestad, como si ellos no tuviesen los mismos deberes que la madre de los niños.

La perplejidad que provoca este caso crece cuando recordamos que las tres operadoras jurídicas del mismo fueron mujeres. Y en este punto las palabras de Ruiz son contundentes: "las dificultades de acceso a la justicia remiten, en parte, a las responsabilidades que tienen las mujeres operadoras jurídicas en la profundización de las exclusiones que nos rodean, que impiden que tantas otras mujeres puedan exigir aquello que creen que les corresponde

18 Kohen, B, La justicia y la ley. Avances y retrocesos, en *Mujer y acceso a la justicia*, CABA, edicionesDidot, 2016, pág. 28

19 López Puleio, M. F., Discriminación estructural en razón de género y acceso a la justicia; en *Autonomína y Feminismo Siglo XXI*, CABA, Biblos, 2012, pág. 275.

20 Heim, D., *Mujeres y acceso a la justicia*, CABA, EdicionesDidot, 2016, pág. 30.

en derecho, y de lo que carecen en razón de su inserción social, su falta de recursos, su religión, su raza, las opciones sexuales que han escogido"[21].

Admitido que en la toma de decisiones de los tribunales inciden sus preferencias, privilegios y demás circunstancias en las que se encuentran, adoptar la perspectiva de género, claramente, es una opción política. El sistema patriarcal representa el statu quo de nuestras sociedades, con lo cual, los operadores deben trabajar estratégicamente para no reproducirlo en sus fallos. Aquellos que lo hacen y adoptan esta perspectiva, toman en cuenta elementos, circunstancias y datos sobre la situación de las mujeres que, de otra forma, no serían considerados. Se trata de que el contexto de desigualdad de las mujeres, en el que se produce la vulneración específica de sus derechos, forme parte del proceso decisional pero también de la argumentación que emplean para justificarlo.

Buenos ejemplos de la adopción de esta perspectiva aparecen en la jurisprudencia nacional. En lo que refiere al 2019, podemos ubicar, la Sentencia N°34/2019 del Juzgado Letrado de Maldonado de 2° Turno que, al momento de juzgar el homicidio de un hombre por su esposa, el Juez fundó su decisión en la modificación del artículo 36 del Código Penal que establece la Ley de Violencia Basada en Género.

Esta modificación eliminó, entre las causas de impunidad, los mal llamados crímenes pasionales: "La pasión requerida por el antiguo art. 36 suponía una "explosión" en la manera de actuar, como si fuese prácticamente un reflejo condicionado, producto de un impulso como consecuencia de la sorpresa simultánea al descubrimiento del adulterio. El nuevo texto da lugar a pensar más bien en un móvil de venganza o para impedir nuevos actos de violencia. Más que una explosión del carácter derivado de una sorpresa parecería que el sujeto no aguantó más y por eso "reventó", lesionando o matando, aún con premeditación. No se requiere la simultaneidad de las violencias. Debe ser consecuencia de un sufrimiento crónico, no de una sorpresa. La expresión "crónico" supone el paso del tiempo y deja librado a la apreciación judicial, cuanto debe ser ese tiempo, y también que medida de intensidad se requiere a la conmoción bajo la cual actúa (...)". En particular, en el caso a decidir, el Juez expresa "El estado de intensa conmoción por el sufrimiento crónico de la violencia intrafamiliar surge probado del informe médico legal psiquiátrico (...). Pero para que se aplique la causa de impunidad o perdón judicial que exima de pena, no solamente debe estar probado que actuó bajo una intensa conmoción provocada por el sufrimiento crónico de violencia intrafamiliar, en el caso violencia de género que padecía, sino que la norma exige el cumplimiento de tres requisitos. Sin perjuicio del informe psicológico, del informe médico legista psiquiátrico, de las declaraciones de la encausada y de algunos testigos de autos, debe tenerse presente como principio a la hora de valorar la prueba que estos hechos se producen en la intimidad de la casa y sin la presencia de terceros. Principio recogido por el artículo 46 de la Ley 19.580 y aplicado a todos los procesos en los que haya una mujer

[21] Ruiz, A., Cuestiones acerca de mujeres y derecho, En: R. Ávila, J. Salgado, y L. Valladares, comp. *El género en el derecho. Ensayos críticos*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, pág. 118.

sometida a violencia de género. Por lo que en autos surge probada la intensa y prolongada violencia de la víctima hacia la Sra. Barca durante su matrimonio. La cual presenta a criterio de este decisor la característica de crónica, prolongada durante su matrimonio, no fueron hechos puntuales sino una situación extensa en el tiempo que incluso la llevó a consulta psicológica dado el sufrimiento que padecía"[22]. En base a este y otros argumentos a cuya lectura se recomienda, el Juez del caso, si bien declaró culpable a la mujer por el homicidio de la víctima, la exoneró completamente de la pena que el código penal uruguayo establece para ese delito. Esta decisión también es un insumo para analizar la forma en que la Ley N°19.580 modifica los criterios de valoración de la prueba en estos casos[23].

Sin embargo, corresponde aclarar que la incorporación de la perspectiva de género en la argumentación judicial no garantiza ni pretende siempre una decisión a favor de las mujeres, pero obliga a los jueces, en el momento de justificar su decisión, a considerar las manifestaciones de la desigualdad entre varones y mujeres[24]. En sentido contrario, que una decisión sea favorable a una mujer, no necesariamente importa que el decisor haya adoptado la perspectiva de género. Esto se ejemplifica claramente con el decreto judicial de un Juez Letrado del Departamento de Rivera con competencia en medidas de protección que, en un caso de violencia de género dispuso el retiro de hombre de la casa en la que vivía con una mujer que lo denunció por violencia doméstica. Sin embargo, en la fundamentación de la adopción de la medida, refiriendo a la Ley de Violencia Basada en Género, expresó: *"de acuerdo al artículo 3° de la Ley N°19.580, en tanto una persona posea un pene se debe interpretar cualquier duda en favor de la mujer"*[25] cuando -aunque parece innecesario aclararlo- la disposición citada no dice eso[26] y la argumentación se muestra más bien como una crítica a una ley que se ve obligado aplicar pero con la que no parece estar de acuerdo.

A pesar de que las resistencias como la señalada abundan, es dable destacar que durante el 2019 la Suprema Corte de Justicia uruguaya ha dado una importante señal en materia

[22] Uruguay, Juzgado Letrado de Maldonado de 2° Turno, Sentencia N°34/2019 del 28 de mayo de 2019.

[23] Ver por ejemplo Noble, C y Rivadavia, V; La declaración de la víctima en los procesos civiles regulados por la Ley de Violencia Basada en Género, en *XIX Jornadas Nacionales de Derecho Procesal. En Homenaje al Prof. Gonzalo Uriarte Audi,* Montevideo, FCU, 2019.

[24] Villanueva Flores, Rocío; La perspectiva de género en el razonamiento del juez del Estado constitucional en *Autonomía y Feminismo Siglo XXI*, CABA, editorial Biblos, pág. 250.

[25] Decreto N°926/2019 del 5 de abril de 2019, Juzgado Letrado de Rivera de 4to Turno con competencia en violencia basada en género.

[26] Artículo 3° Ley N°19.580. "*Para la interpretación e integración de esta ley se tendrán en cuenta los valores, fines, los principios generales de derecho y las disposiciones de la Constitución de la República y de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en particular la Convención interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención De Belem Do Para), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra La Mujer (CEDAW), la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CON), la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores. En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de las disposiciones contenidas en la presente ley, prevalecerá la interpretación más favorable a las mujeres en situación de violencia" basada en género."*

de perspectiva de género en la justicia. Así, frente al cuestionamiento de la constitucionalidad de disposiciones de la Ley de Violencia Basada en Género, mediante Sentencia N°920/2019, afirmó que dicha ley *"se inscribe en una política pública "afirmativa" que lo que procura es tutelar con acciones materiales, positivas y concretas a un grupo social vulnerable: "mujeres de todas las edades" y "mujeres trans". Ante un contexto social de violencia instalada contra las mujeres, el legislador identificó a éstas como grupo social vulnerable y que no se encuentra en pie de igualdad con los hombres a la hora de erradicar la violencia. Para ello es que se han arbitrado una serie de mecanismos institucionales afirmativos para proteger el derecho de las mujeres al goce efectivo de una vida libre de violencia basada en género, esto es, por su mera condición de mujer como tal. No hay, pues, violación del principio de igualdad cuando la paridad de tratamiento se reclama entre sujetos que no se encuentran en análogas condiciones para requerir la misma actividad prestacional del Estado "*[27].

Sin embargo, no podemos perder de vista que esta posición está sujeta a las futuras y posibles variantes en la integración del máximo órgano jurisdiccional, del mismo modo en que la agenda de derechos en materia de género lo está a los vaivenes políticos de nuestro país.

[27] Uruguay, Suprema Corte de Justicia, Sent. N°920/2019 del 1 de abril de 2019.

Ratificación del Convenio 190 de OIT sobre violencia y acoso

El Poder Ejecutivo solicitó a la Asamblea General la ratificación del Convenio Internacional del Trabajo sobre la violencia y el acoso (Nº 190) y la Recomendación Internacional del Trabajo sobre la violencia y el acoso (Nº 206), adoptados por la 108ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra en junio de 2019. El convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce el derecho de todas las personas a participar en ámbitos de trabajo libres de violencia y acoso, en particular, de aquella violencia basada en el género. Fue adoptada por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 21 de junio de 2019.

El Artículo 1º define «**violencia y acoso**» en el mundo del trabajo, designa un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables (...) que causen (...) un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género, y b) «violencia y acoso por razón de género» (...) cuando van dirigidos contra las personas por razón de su sexo o género (...).

El Artículo 2º define **el ámbito de acción**: 1. (...) protege a los trabajadores y a otras personas en el mundo del trabajo, con inclusión de los trabajadores asalariados (...) así como a las personas que trabajan, cualquiera que sea su situación contractual, las personas en formación, incluidos los pasantes y los aprendices, los trabajadores despedidos, los voluntarios, las personas en busca de empleo y los postulantes a un empleo, y los individuos que ejercen la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador. 2. Este Convenio se aplica a todos los sectores, público o privado, de la economía tanto formal como informal, en zonas urbanas o rurales.

Los ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social adhirieron al Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); para lo cual firmaron un compromiso setiembre de 2019. Con anterioridad los Ministros Ernesto Murro y Marina Arismendi habían analizado el convenio con organizaciones sindicales y empresariales, obteniendo el apoyo de la central de trabajadores y no del empresariado. El ministro destacó la importancia del convenio diciendo que atiende uno de los graves problemas que tienen hoy la humanidad y el Uruguay; dijo también que en 2018 recibió en la Inspección de su Ministerios 331 denuncias de acoso y violencia.

Afirmaron que Uruguay busca ser el primer país en ratificar la iniciativa promovida por la OIT.



Foto: Florencia Casarotti

Ni azul policial, ni verde militar

Feminismo popular para recuperar nuestra capacidad colectiva de cuidarnos[1]

Sofía Pérez y María Noel Sosa[2]

Desde el feminismo popular que venimos cultivando partimos siempre de un doble movimiento, decir lo que no queremos e imaginar lo que queremos. Decimos que nos mueve el deseo de cambiarlo todo y ese todo es también los modos de pensar la justicia.

---

1 Parte de lo aquí expresado fue anteriormente compartido en la mesa "Feminismos desde el sur: enfoques antipunitivos", organizado por Serpaj el 26 de junio de 2019. Desde Minervas agradecemos nuevamente a las compañeras por invitarnos a participar de esa instancia de intercambio y por extender tal invitación para escribir este texto.

2 Integrantes de Minervas.

Nos tomamos en serio eso de que paramos para crear mundos nuevos. Y ese mundo nuevo no es azul policía ni verde militar; no tiene más rejas, sino más redes; no tiene más tutela, sino más posibilidades de libertad.

Frente al avance de una lógica punitivista y llena de miedo, nosotras queremos volver a insistir en que no permitiremos que se haga campaña con nuestras muertas, ni que nos llenen la vida de policías. No queremos que aumente el tutelaje sobre nosotras. Nos queremos vivas, libres y sin patrulla. Nos preguntamos cómo es una justicia diferente, no patriarcal, no abonada en el miedo, no llena de rejas. Nos preguntamos cómo seguimos reparando, entrelazando. Sabemos que el miedo y el punitivismo no son el modo, pero sabemos también que aún tenemos que preguntarnos sobre el problema de la militarización de nuestras expectativas sobre la capacidad colectiva de cuidarnos. Sabemos que aún hay que imaginar y ensayar otros modos de justicia. Sabemos que densificar las redes no es fácil, pero que es por ahí que hay que seguir explorando para vivir más libres y no más custodiadas.

Los feminismos desde abajo que estamos construyendo

Minervas es un colectivo de mujeres con afinidad política, que se va configurando mientras va caminando, pero que en esencia se piensa como una herramienta de transformación propia y colectiva, de emancipación, de autocuidado y contención, de reivindicación del cuerpo y de alteración de todas las estructuras patriarcales, capitalistas y coloniales de la sociedad. Caminamos juntas desde 2012. Somos diversas en edades, vivencias y trayectorias. Entre todas autogestionamos una casa en la que hacemos nuestras actividades desde hace ya 3 años.

Somos mujeres autónomas, creemos en la autogestión como una práctica de ejercicio de libertad, que nos da independencia política y afectiva, y que nos nutre de saberes y autoafirmación colectiva. Al mismo tiempo sabemos que no hay autonomía singular ni abstracta, sino posibilidades de libertad en medio de redes de interdependencia sostenidas.

Insistimos en construir un feminismo popular y desde abajo, que parta de las necesidades concretas de nosotras mismas y que esté arraigado a las luchas populares, siendo parte y a la vez nutriéndose de ellas. Contribuir al despliegue emancipatorio de las mujeres y los cuerpos feminizados, traerá consigo un rumbo de libertad para nosotras y otras, para las nietas de aquellas brujas y, en definitiva, para todes.

Nosotras pensamos mientras luchamos y la lucha nos abre preguntas constantemente. Tenemos algunas certezas que las prácticas feministas nos van dando. Y tenemos muchas preguntas, que nos parece tenemos que pensar juntas y juntes. Nosotras nacimos del conversar y creemos que eso es lo que necesitamos seguir haciendo cada vez más entre todes. Conversar, es decir, dar vueltas juntas y juntes sobre las preguntas es lo que nos ha permitido no paralizarnos frente a la violencia y es lo que nos mueve para ir creando una vida cada vez más digna para todes.

Nuestra lucha se traduce en el deseo colectivo por la dignificación de la vida. Partimos siempre de un doble movimiento: rechazar y afirmar, impugnar y crear. Es parte de lo que se expresa en las consignas de las huelgas feministas: "Paramos mientras creamos mundos nuevos"; y para crear mundo nuevo tenemos que deshacer lo que sustenta la actual amalgama de capitalismo, patriarcado y colonialidad. No queremos equilibrio dentro del orden patriarcal, queremos otro orden. Y ese mundo nuevo es uno en el que la reproducción social de la vida material y simbólica está en el centro[3]. Pensamos una política en clave feminista, en la que lo femenino no sólo no esté desvalorizado, sino que sea el abono desde donde construir lo nuevo.

En estos 7 años de caminar juntas hemos ido afirmando que las relaciones político-afectivas son el corazón de lo que hacemos, son la base de la forma en que vamos haciendo mundos nuevos. Este año, en el libro que presentamos en la inauguración de la Escuela de Formación Feminista decíamos: ''En medio de la precariedad cotidiana y de la violencia, recreamos las relaciones entre nosotras, producimos común a contrapelo de las relaciones mercantiles, patriarcales y racistas. En medio del mandato heteropatriarcal que dice que deberíamos priorizar las relaciones con los varones, elegimos cultivar una trama de relaciones entre nosotras y con otrxs más allá de la familia heteronormada. En ese camino estamos, las relaciones político-afectivas que hemos creado y sostenido son el corazón de lo que hacemos."(...) Esta capacidad de crear espacios-momentos que alojan las diferencias, reconocen lo común y producen alianzas insólitas es una de las claves que ha permitido la expansión de la revuelta a todos los rincones. Luchar contra todas las violencias en una apuesta por disolver las relaciones de dominación múltiples, capitalistas, patriarcales y coloniales, no pueden ser palabras vacías sino prácticas concretas. Nombrarnos como mujeres, lesbianas, trans y travas es una práctica concreta. Acompañar, involucrarnos en la lucha común y en la lucha de cada quien es feminismo práctico. Comprender y luchar contra el racismo, el colonialismo, el extractivismo y la precariedad de la vida en América Latina es imprescindible para los feminismos desde abajo que estamos construyendo''[4].

Nombrar el problema es distinto a reducirlo a soluciones punitivas

Susy Shock(2017), poeta trava y sudaca dice"¿cómo se mata a una sola de nosotras sin matarnos a todas?"[5]. Su rabia y su coraje son la rabia y la esperanza de todas. Desde esa rabia salimos a la calle, desde ahí estamos desandando el laberinto[6]. La rebelión feminista de es-

---

[3] Federici, Silvia, Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria, Buenos Aires, Tinta Limón, 2010. Gutiérrez Aguilar, Raquel, Horizonte comunitario-popular. Antagonismo y producción de lo común en América Latina, México, ICSYH-BUAP, 2015

[4] Minervas, Momento de paro. Tiempo de rebelión. Miradas feministas para reinventar la lucha, Montevideo, Minervas Ediciones, una editorial propia, 2018.

[5] Shock, Susy, *Hojarascas*, Buenos Aires, Muchas Nueces, 2019.

[6] En referencia al texto Raquel Gutiérrez sobre la dimensión simbólica de la dominación masculina. Gutiérrez Aguilar, Raquel, *Desandar el laberinto*, Pez en el árbol, 2014.

tos años se ha ido tejiendo desde ese dolor transformado en lucha. Nosotras también hemos nacido de luchar contra todas las violencias y no queremos abonar violencias nuevas.

Las alertas feministas convocadas desde la Coordinadora de Feminismos se inscriben en una vertiente de lucha que surgen de un vasto colectivo y han ubicado la denuncia de los feminicidios y de las múltiples violencias que vivimos las mujeres como elemento central, siendo este un eje particularmente relevante para comprender el feminismo en el sur del continente. Se trata de un tiempo de feminismos renovados justamente desde las luchas contra los feminicidios. En el Primer Encuentro de Feminismos en 2014 (hubo otros, pero este reabre este tiempo de lucha) surgieron tres elementos relevantes para entender el contexto actual del feminismo en Uruguay: 1) la consigna de "poner al movimiento en movimiento", que da cuenta tanto de la intención de volver a hacer del feminismo un movimiento social activo como de una lectura crítica sobre el momento anterior; 2) la propuesta de las alertas feministas como acción callejera ante cada feminicidio; y 3) la creación de la Coordinadora de Feminismos como el espacio de articulación política del movimiento[7].

Movilizarnos nos ha permitido salirnos del lugar de víctimas donde el patriarcado y el punitivismo nos quiere. Nos corremos de la clave salvacionista y nuevamente ensayamos el doble juego: visibilizar a lo que estamos expuestas y enunciar el dolor pero rechazando esos mandatos, colocándonos en un lugar de lucha por la dignificación de la vida. El dolor que antes nos paralizaba se convierte en potencia y la indignación se hace colectiva.

Con el inicio de las alertas feministas, comenzamos a llevar un conteo propio de los feminicidios—con criterios propios—, lo que decanta en que los números "oficiales" y nuestro conteo difieran. Según nuestro conteo, fueron 40 feminicidios cada año promedialmente. Logramos quitar el problema de la órbita privada para llevarlo a la calle. Hemos recuperado la noción de feminicidio como categoría política para dar nombre a los asesinatos de mujeres que, durante mucho tiempo y aún todavía, se los categoriza como *crímenes pasionales* o quedaban bajo la categorización de otros delitos. La nominación del feminicidio, no obstante, incluye la discusión que incorpora la tipificación legal del feminicidio, llevándonos también a pensar sobre las respuestas punitivas y el alcance de la ley.

Hemos nacido de luchar contra todas las violencias y no queremos abonar violencias nuevas. Somos parte del flujo actual de las luchas que piensa que feminismo y punitivismo no van juntos. Es decir, sobre los debates abiertos sobre feminismo antipunitivo, pensamos también desde ahí, desde este doble juego. No queremos aumentar la lógica punitiva, lo que queremos es frenar la violencia que recibimos. Por eso la denunciamos socialmente, por eso nos rebelamos en cada lugar que habitamos; y, a la vez, sabemos que necesitamos inventar y sostener justicia en clave feminista.

[7] Furtado, Victoria y Grabino, Valeria, Alertas feministas: lenguajes y estéticas de unfeminismo desde el sur, Observatorio Latinoamericano y Caribeño, número 2, 2018.

Sabemos que la justicia nos silencia e invisibiliza, que sigue siendo patriarcal y por eso la rechazamos. No nos interesa profundizar el punitivismo, no queremos más cárceles, no queremos más penas ni más endurecimiento ni más violencias. No queremos anudar nuevas impunidades con las viejas. Pero sólo con decir eso en abstracto no alcanza. Solo con convencernos de eso no alcanza. Necesitamos una justicia en clave feminista, porque pensar la justicia es pensar una de las caras de la construcción de una vida digna y sin violencias. Y esa justicia tiene que pensarse desde nuestras experiencias, ensayarse, tiene que alojar diferencias, tiene que estar de la mano con una forma distinta de organizar nuestra vida cotidiana.

Nos preguntamos continuamente qué podemos aprender, qué nos enseña la lucha. Vamos ordenando la experiencia sabiendo que todavía hay mucho por nombrar, mucho que entender. Sabiendo también que ese proceso es colectivo. Por eso es que insistimos en que las reflexiones sobre punitivismo parten de lo que se ha abierto desde las alertas feministas, que son parte de la creación del movimiento, que se sostiene desde hace ya 5 años, que son parte de la fuerza de estos feminismos renovados. Acordamos decir basta y sostenernos entre todas, todes. Con otras y otres sostenemos y hemos sostenido con nuestros cuerpos esa salida a la calle que a veces ha sido más de una vez por semana. Nos conecta con el dolor y con la fuerza, nos hace partir de nosotras mismas, pensar una y cada vez cuál es la trama de violencias que tenemos que seguir desandando. Nos saca una y otra vez de la clave salvacionista, nos tocan a todas, a todas nos afecta. No vamos a ir a salvar a nadie de nada, vamos a luchar todas juntas por ser mujeres dignas, no víctimas.

El feminismo al decir esto, al leerlo en círculos a lo largo de 18 de julio, al hacer que se hable de esto en cada casa, hace el doble movimiento del que partíamos. Y lo hace de manera masiva y radical. La trama que se ha tejido en todos estos años y que viene a la vez de las tramas de antes, han permitido que en la actualidad el feminismo consolide su capilaridad y conjugue radicalidad con masividad[8]. Es masiva porque se expresa en movilizaciones multitudinarias y porque ha involucrado de manera diferencial, pero cada vez en mayor cantidad, a mujeres diversas de distintos puntos geográficos, de diferentes experiencias organizativas, de diversas edades[9]. Es radical porque está impugnando al mismo tiempo diversas instituciones sociales, como el trabajo, la familia, la maternidad, la iglesia[10]. Y también a la justicia. Estamos haciendo esfuerzos inmensos por construir otras formas, otras relaciones sociales.

[8] La idea de que el movimiento feminista conjuga radicalidad y masividad, es retomada por Raquel Gutierrez en base a lo señalado por las compañeras de Ni Una Menos, Argentina. Puede verse nota "Desborde feminista: bucle virtuoso de masividad y radicalidad". Zur, 21 de abril de 2019.

[9] Furtado, Victoria y Sosa, Maria Noel, Huelga feminista: memoria de lucha, tiempo de rebelión. Notas sobre el feminismo en Uruguay hoy, Oaxaca, Pez en el árbol (en prensa), 2019.

[10] Ibídem.

Ya no tendrán la complicidad de nuestro silencio

Un desafío importante que se ha abierto es el cómo pensar la justicia por fuera de uno de sus supuestos: el silencio de nosotras. Un aprendizaje básico que se nutre de lo general, hemos aprendido a correr los velos de los sentidos patriarcales instalados. Uno de ellos es el volver siempre a la culpa femenina. Sabemos que en los casos de feminicidios se conoce todo sobre la vida de la mujer, no del femicida. Son ejemplo de esto las investigaciones del caso de Lucía Pérez, Melina Romero, como tantas otras mujeres. La celeridad de caso Nahir, imposibilidad de justicia para las mujeres. Nuestra verdad siempre en duda. De ahí la relevancia del "Hermana yo si te creo" ¿Quién le cree a las mujeres? Qué pasa cuando se lanza la certeza de que lo que decimos es escuchado. Cuántas situaciones aplastadas por el silencio se destapan. Cuánto nos muestra de la trama rota y de lo que necesitamos retejer.

Tenemos muchas preguntas, algunas de las que guían estas reflexiones son: ¿Cómo pensar la justicia en medio de este tiempo rebelde y trastocado?¿Cómo tejer y relanzar los hilos de la impunidad que ha sido una lucha histórica con los feminismos?¿Cómo pensar una justicia más allá del miedo y los marcos punitivos?

Entonces, ¿cómo construir claves de acción colectiva desde un feminismo no punitivo? Sabemos que el sistema político tiende constantemente a capitalizar nuestra fuerza colectiva. Un ejemplo de esto es traducir nuestro reclamo a la aprobación del agravante de penas por feminicidio. Nosotras consideramos que no es un asunto de aumento de penas, porque ninguna respuesta punitiva, ni la privación de libertad, ni las distintas formas de represión policial en sí mismas pueden erosionar el patriarcado. Este orden está enraizado profundamente en nuestra constitución como sociedad, el Estado y el aparato represivo son su forma fundante.

Es en esta clave que analizamos las consignas que resuenan en las calles como brotes de conocimiento sobre los feminismos antipunitivos que intentamos construir. La importancia del ''Hermana, yo si te creo' nos permite cobrar fuerza. La experiencia nos ha enseñado que, por más de que la ley tipifique el feminicidio, el foco de la culpa siempre nos alumbra a nosotras y el peso del silenciamiento vuelve a caer sobre nosotras. Las resoluciones siguen ignorando, invisibilizando y silenciando el relato de las mujeres, una y otra vez se cree más en la voz del hombre.

Reiteradas veces nos hemos encontrado con varias y distintas situaciones que ponen en evidencia procesos judiciales que por acción u omisión legitiman la estructura patriarcal. Por un lado, nos encontramos con una cantidad considerable de casos en los que no se investiga y nunca se aclara quién fue el femicida. Por otro, cuando está en juego la tenencia de les hijes aparecen fundamentos patriarcales que asignan custodia vinculada al padre vio-

lento. Y así, hay muchos otros ejemplos que nos dan la certeza de que no alcanzan las leyes cuando la justicia es patriarcal y, si es patriarcal, no es justicia[11].

No queremos alimentar la pedagogía de la crueldad, en palabras de Segato[12] (2014). Esa pedagogía de la violencia contra nosotras para que nos quedemos quietas y calladas no puede ser la base de pensar las respuestas. No queremos sumar propuestas ni justificaciones para el ejercicio de la violencia y del castigo que supone el sistema carcelario y punitivo. No queremos seguir individualizando problemas que son estructurales. Pero esto no significa no decir, no denunciar. Seguiremos denunciando la violencia machista, y conectando las viejas violencias con las nuevas. Eso tampoco significa que renunciamos a la posibilidad de justicia.

No nos cuida la policía, nos cuidan las amigas

Insistimos, queremos reconstruir trama, porque sabemos que cuanto menos trama hay más violencia, porque la falacia de la autosuficiencia es pura fragilidad que explota. Porque sin trama no hay condiciones de decir, ni de entender. Porque sin trama la justicia es algo ajeno e impuesto, que no enseña y que solo reproduce. Insistimos, tenemos que seguir pensando cómo organizamos la vida de otra manera, más allá de la clave productivista y desarrollista, una vida no dispuesta desde la amalgama de dominación.

Compartimos la clave de la lucha popular de estos últimos meses: el miedo no es la forma. Por eso nos sumamos a los esfuerzos de la campañas contra la avanzada militarizadora[13]. Pero queremos aprovechar el debate abierto para hacernos cargo del problema mayor. ¿Cómo es que llegamos a pensar que más policía nos puede ayudar a vivir mejor? ¿Cómo es que esto nos fue permeando? ¿Cómo vamos a desandar este anudamiento que deja por fuera nuestra propia capacidad de cuidarnos?[14]

Las mujeres y disidencias sabemos que la securitización del problema de la violencia renueva la tutela sobre nosotras y hace poco para remover la impunidad del agresor. Además, retoma el paradigma patologizante e individualista y desconoce las tramas rotas y las que se necesitan construir. Por eso, reafirmamos que nombrar el problema del feminicidio no es lo mismo que pedir soluciones punitivas. Desde nuestra lucha sabemos que hay otras

[11] Coordinadora de Feminismos, Abrazarnos para decir basta, estar juntas para ser libres. En Servicio de Paz y Justicia: Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2018, Montevideo, SERPAJ. 216-222, 2018.

[12] Segato, Laura Rita, Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres. Puebla, Pez en el árbol / Tinta Limón, 2014.

[13] Puede verse el comunicado "No a la Reforma: ¡no queremos más tutela!" que emitimos frente a la propuesta de reforma constitucional "Vivir sin miedo". Disponible en: https://www.facebook.com/notes/minervas/no-a-la-reforma-no-queremos-más-tutela/2252575844852039/

[14] Parte de este debate se encuentra en la nota de María Noel Sosa "Lo que no es necesario es el comisario. Zur, 15 de octubre de 2019. Disponible en: http://zur.org.uy/content/lo-que-no-es-necesario-es-el-comisario

formas de cuidar y cuidarnos más allá de la policía. Lo hemos hecho en cada caso de violencia que hemos acompañado.

Hablemos de que nos hace sentir insegures, compartamos los miedos para desde ahí ver cómo es que queremos cuidar y cuidarnos. Asumamos que venimos de tramas rotas, que trabajamos mucho, que el tiempo es escaso, que la tensión social, que nos estamos acostumbrando a que otres resuelvan por nosotres. Sin olvidar que cuidarnos lleva tiempo, supone cuerpo y eso cuesta, asumamos juntas y juntes el desafío de densificar las redes. Aunque no sea fácil, sigamos nuestras propias huellas, sigamos nuestras intuiciones. Pensemos y ensayemos modos para vivir más libres y no más custodiadas.

¡No queremos más policía, no queremos más militares, no queremos más tutela!

¡Nos queremos vivas, libres y sin patrulla!



Montevideo, 6 de setiembre de 2019

Represión en la concentración y movilización en contra de la injerencia de UPM

El pasado jueves 5 de setiembre se realizó desde las 18 horas una concentración y movilización en contra de la injerencia de UPM en la educación pública. Allí los y las manifestantes caminaban por Libertador, cuando en la esquina de Mercedes y Libertador —frente a un altercado con un efectivo policial— se despliega un operativo fuertemente represivo. En el operativo se amenazó, se utilizaron balas de goma y palos contra todas y todos los manifestantes que ahí se encontraban, generando pánico en la gente que participaba y también en la que circulaba por la vía pública. Como consecuencia de esto resultaron heridas varias personas.

En este marco, se retiene violentamente durante varios minutos en el piso a personas que marchaban pacíficamente, para luego llevar detenidos a cinco personas. Dos de ellos tienen lesiones leves, constatadas por revisión médica de la división de investigaciones del Ministerio del Interior, lugar donde quedan detenidos posteriormente. Permanecieron varias horas incomunicados, pudiendo ser vistos posteriormente por un abogado. Luego de dar aviso a Fiscalía, se libera a uno de ellos, mientras los otros cuatro permanecen detenidos.

Además, se registran más de 10 personas alcanzadas por palos y/o balas de goma, que presentan lesiones en las piernas, brazos y espalda. Por ello serán realizadas las denuncias correspondientes ante la Institución Nacional de Derechos Humanos, esperando que se pueda expedir de manera pronta sobre esta situación.

Consideramos excesivo, arbitrario y totalmente innecesario el violento accionar de las fuerzas policiales y de la Guardia Republicana, que aplicó métodos de represión y amenazas que atentan contra todas las personas que allí se encontraban. Rechazamos estas prácticas intimidatorias que criminalizan la protesta social.

Por ello, exigimos que Asuntos Internos del Ministerio del Interior realice una pronta investigación sobre los hechos acaecidos y la irresponsable violencia utilizada.

Serpaj repudia y denuncia una práctica cada vez más extendida en el uso exacerbado de la fuerza policial durante manifestaciones públicas, de proporciones sumamente injustificadas y abusivas, con un claro objetivo de criminalización de la protesta social. Asimismo, señalamos como grave la intervención de la Guardia Republicana en los espacios públicos, fuerza policial de choque, con fines represivos, que no cuentan con herramientas para gestionar o resolver conflictos de forma pacífica, que brinden garantías a la ciudadanía.



Foto: Santiago Mazzarovich

¿Qué les queda a los jóvenes?
Reivindicaciones del gremio estudiantil del IAVA

Gremio estudiantil del IAVA

"¿Qué les queda por probar a los jóvenes
en este mundo de paciencia y asco?
¿sólo grafitti? ¿rock? ¿escepticismo?
también les queda no decir amén
no dejar que les maten el amor
recuperar el habla y la utopía
ser jóvenes sin prisa y con memoria
situarse en una historia que es la suya
no convertirse en viejos prematuros"

Mario Benedetti

Introducción

En el gremio estudiantil del IAVA comenzamos el año académico colgando una pancarta en las escaleras internas de la institución con el fin de una cálida bienvenida a la nueva generación. Sumada a esto se organizó una asamblea informativa sobre los espacios de par-

ticipación estudiantil en los cuales se presentó el espacio delegados, el Cine Estudiantil independiente, el colectivo LiberArte y, claro, el Gremio del IAVA (GEI). Esta presentación contó con vídeos, diapositivas y experiencias contadas desde la primera persona, hubo un intercambio activo con los estudiantes, despejando dudas y aportando sugerencias a estos espacios de manera más genérica.

Al poco tiempo de comenzar el año, en una de las primeras asambleas del GEI se planteó la discusión con respecto a la reforma constitucional "Vivir sin Miedo" impulsada por el senador Jorge Larrañaga. Además, hay sobre la mesa casos de abuso policial hacia estudiantes y profesores del liceo N°63, ante esto nos posicionamos inmediatamente en contra de medidas de este tipo. Se elaboró un comunicado a la opinión pública, y se dieron espacios de reflexión, repartiendo en las siguientes asambleas folletos informativos de nuestros derechos y obligaciones en el caso de ser parados por la policía.

Así fue como, luego de reflexiones propias y colectivas, con el tema más próximo y la necesidad de posicionarnos en un tema como este, el 10 de mayo hicimos pública nuestra posición contraria a dicha reforma afirmando que para nada creemos que "...la presencia militar sea la solución a absolutamente nada."

Pocos días antes de dicha proclama, el estudiantado sufrió agresiones por parte de un individuo ajeno a la institución que se coló en ésta, rompiendo material que el gremio había colocado en distintas partes y gritando comentarios fascistas. Ante esto se realizó una asamblea donde participó gran parte del estudiantado por el problema de "seguridad" dentro del liceo. Luego de un largo tiempo de debate entre varios compañeros y con la entrada a clases cerca, se decidió seguir la asamblea y el gremio se posicionó a favor de manifestarse en contra de estos episodios teniendo en cuenta las sensaciones de inseguridad vividas por parte del estudiantado y funcionales del liceo, de la mano de un comunicado a la opinión pública y con acompañamiento de una pancarta y la participación de una medida tomada por los funcionarios del liceo.

Comunicado a la opinión pública

Desde el Gremio Estudiantil del IAVA nos posicionamos completamente en contra de la campaña "Vivir sin miedo", nuestro gremio es de carácter apartidario y repudia las acciones de violencia como la ocurrida semanas atrás, en la que un individuo ingresó al liceo arrancando carteles del gremio y gritando que todos somos frenteamplistas, sumado a esto pronunció que las mujeres necesitan mano dura y se retiró pidiendo que vuelvan los militares. Recalcamos también que el reclamo de funcionarios y profesores sobre la presencia de portería y más funcionarios, están totalmente arraigados a nuestro reclamo del 6+1% para la educación, este mismo es pronunciado por todo Movimiento Estudiantil y no se sustenta en lo absoluto con la criminalización de la pobreza. Nos gustaría resaltar que estas situaciones se vienen dando en varios centros educativos y aclaramos que para nada consideramos que la presencia policial y mucho menos militar sea la solución a absolutamente nada.

Gremio estudiantil del IAVA

En marco al mes de mayo, mes de la memoria, organizamos asambleas: una con Anahit como oradora, ex-presa política quien nos compartió su experiencia como militante y "mujer en tiempos de autoritarismo"; y otra con Marcelo Estefanell, también ex- preso político.

Estas fueron con éxito a nivel estudiantil, no solo se llenó el salón de actos si no que cada estudiante dio su opinión de porqué nosotros no deberíamos olvidar. Asimismo convocamos a participar de la Marcha del Silencio en bloque con el gremio. Concentramos en la puerta del IAVA, y, a pesar de la lluvia, fuimos varios estudiantes los que encaminamos hacia 18 mientras nos encontrábamos con más y más gente que se hacía partícipe de la misma.

Pasado mayo, pusimos el tema nuevamente en la mesa realizando una encuesta dirigida al alumnado del IAVA, de forma anónima, que consistía en las siguientes tres preguntas: "¿Sabes en qué consiste la reforma constitucional "Vivir sin Miedo"?, ¿La apoyarías? y Comentario (opcional)".

El resultado fue que casi la mitad de los estudiantes no sabían en qué consistía la Reforma. Esto llevó a la organización de otra asamblea para presentar las razones de por qué No a la reforma; ya estaba creada con más solidez la articulación nacional y teníamos el apoyo de ésta. Nuevamente el salón de actos se vio lleno de estudiantes atentos a cada punto propuesto por la reforma y escuchando críticamente por qué creíamos que no. Luego se abrió un espacio de debate donde seguimos profundizando en casos particulares como estudiantes gozando libremente de derechos que quizá mañana con medidas como militares en las calles o allanamientos nocturnos se verían vulnerados.

Al poco tiempo sucedió lo del liceo 28: el diputado Pablo Abdala publicó una queja por haber puesto una pancarta en contra de la reforma, acusando al gremio de violar la laicidad. Ante semejante acontecimiento, primero se sumó Magisterio en apoyo, lo que provocó un juicio legal. Como reacción, todo el Movimiento estudiantil se proclamó contra la Reforma y cada centro levantó una pancarta con la misma leyenda que la del liceo 28, "Si querés seguridad, no pidas militares, pedí por más educación".

Tras la resolución del juicio (que dictaminó que debían bajarse las pancartas) la pancarta se guardó. Ante estos hechos entendemos que la libertad de posicionarnos en temas políticos que nos atraviesan, como es esta reforma, será defendida ayer, hoy y mañana. Además de buscar otras maneras de expresarnos como pintadas de No A La Reforma en la vereda, nosotros realizamos con mucho esfuerzo un video de "al botón de la botonera" donde expresamos repudio a la reforma constitucional y nos expresamos desde distintas áreas de la cultura, cantamos, filmamos, editamos entre otras cosas. Este salió la semana antes al 27 de octubre con el fin de generar un impacto.

Para agosto, dentro del gremio, hicimos una comisión para el toque del 14 de agosto, Día de los Mártires Estudiantiles. Este toque es realizado año a año por secundaria y ahora principalmente por el gremio estudiantil del IAVA, contando con la concurrencia de muchísimos estudiantes tanto en las tareas organizativas, presentaciones artísticas o participación más pasiva.

Teniendo en cuenta que era un toque para jóvenes y hecho por jóvenes, en la interna vivimos muchas charlas agitadas y mucho estrés para la organización. Pero logramos presentar, el martes 13, una charla explicativa al estudiantado, de qué es el Día de los Mártires Estudiantiles, dada por Gabriel Mazzarovich. La charla se realizó en ambos turnos, teniendo una repercusión grandísima: llantos, emoción, risas y agradecimientos. Para nosotros y nosotras fue muy importante ya que es un ex estudiante de participación gremial del IAVA, nos abrazó con sus historias y reivindicamos nuestro rol como estudiantes ante los movimientos sociales.

Luego el toque en el callejón que duró desde las 12 del mediodía hasta el comienzo de la marcha. Tuvimos bandas como Tobogang, Buen provecho 23, Paranoia, La bruja del 72, Chole, Ale Itté y Tabaré Rivero con Alejandra Wolff. El toque fue realizado en el callejón de la UdelaR lo que también representa un montón en el Día de los Mártires Estudiantiles. El toque terminó con la intervención, como todos los años, de LiberArte, un colectivo estudiantil que se prepara durante todo el año para hacer una presentación de carácter artística o más íntima sobre lo que pasó el 14 de agosto. Luego de esta intervención marchamos en conjunto al bloque de GSU, entre cantos, ¡presentes! y puños en alto pasamos la marcha hasta llegar a la primera de mayo, allí encontrándonos con todo el movimiento estudiantil unido. Este año además de recordarlos y pedir verdad y justicia, nos encontramos con un objetivo claro: NO A LA REFORMA

Ya siendo setiembre, el calendario sólo se ocupó del pollerazo, instancia que nació en contra de los códigos de vestimentas. La jornada, este año, fue más que nada en apoyo a aquellos liceos en los que sus respectivas direcciones les dicen cómo deben vestirse y para recordar que el Consejo de Educación Secundaria, en 2018 firmó la abolición de los códigos de vestimenta. Y llegó octubre y se acercan las elecciones.

Finalizando el año y a menos de una semana para la votación de la reforma constitucional, como GSU resolvimos levantar nuevamente nuestras pancartas contra la Reforma, y hacer distintas actividades. Para ser objetivos e informar al estudiantado, se organizó otra asamblea-debate entre un orador por el No a la reforma y uno por el Sí.

Biblias y Balas: crecimiento de bancadas con legisladores anti-género en Uruguay

Nicolás Iglesias Schneider[1]

Dos fenómenos complementarios muestran que el sólido sistema partidario y democrático uruguayo ha sido interpelado por la aparición de dos grupos de interés y presión en la contienda electoral. Por un lado el rápido surgimiento de Cabildo Abierto con una vasta representación de la familia militar que logro la incorporación de 3 senadores y 11 diputados al parlamento. Por otro lado la consolidación de una bancada religiosa conservadora en el Partido Nacional, que alcanzaron al menos 1 senadora suplente, 5 diputados titulares y 2 suplentes; entre católicos, neopentecostales y pentecostales afines a una agenda de una moral conservadora.

Cabe preguntarnos de que manera esta presencia de una bancada que representaría a los intereses y la ideología militar, además de la que representará perspectivas del sector religioso conservador, se articularan o no para intentar derogar leyes o al menos minar la implementación de aquellas que tienen una perspectiva de género, generación y diversidad.

Así mismo es necesario plantear de qué manera está garantizado el Estado Laico en un contexto regional[2] de asensos de gobiernos de derecha recortando avances legislativos en materia de derechos humanos, buscando legitimidad y concediendo espacios a estos grupos religiosos conservadores. Teniendo como faro y ejemplo de "gobernantes cristianos" a referentes internacionales como Trump[3] y Bolsonaro[4].

En toda América Latina y en Uruguay, con fuerza incipiente vemos marchas, *hashtags* y encuentros religiosos, políticos y "académicos" que proclaman ideas como: "femenina si, feminista no", "a mis hijos los educo yo", "mis hijos, mi reglas", "por la familia y por la vida" que tienen de fondo el combate al nuevo enemigo común, la llamada: "ideología de género". El punto común que tienen éstas agendas conservadoras, fundamentadas desde lo

[1] Licenciado en Trabajo Social de la UDELAR, posee estudios en teología y ciencias de la religión en Argentina y Costa Rica. Actualmente es coordinador de Grupo de Estudios Multidisciplinarios sobre Religión e Incidencia Pública (GEMRIP), Uruguay y del Espacio VAR(Voluntariado, Arte y Reflexión) de la Iglesia Metodista. Es investigador y columnista invitado para varios medios de comunicación en temas vinculados a religión, política y sociedad. Director del documental y proyecto Fe en la Resistencia y del portal "Los dioses están locos".

[2] https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/11/claves-religiosas-de-la-nueva-politica-latinoamericana/

[3] https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/diputado-viajo-eeuu-rezar-trump.html

[4] https://www.busqueda.com.uy/nota/hay-un-despertar-del-mundo-evangelico-en-la-politica-uruguaya

laico, militar y religioso, es el control de los cuerpos y la institución de un disciplinamiento social y moral[5].

Los movimientos religiosos y laicos que se oponen a los derechos humanos están creando nuevas narrativas globales y ganando legitimidad. Según De Souza Santos[6] en su libro Si Dios fuese un activista por los derechos humanos, plantea que el fundamentalismo religioso aliado con el conservadurismo laico, están generando una gramática que utiliza conceptos como derechos, dignidad y libertad, que rivaliza con la comprensión ética y conceptual que subyace a la de los derechos humanos y a menudo la contradice. Por esto es necesario comprender cuáles son los orígenes, los dispositivos y los discursos que se articulan contra la perspectiva de derechos humanos y en especial contra la perspectiva de género.

Organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos humanos, como *La Asociación para el Derecho de las Mujeres y el Desarrollo*, plantean en el informe *Derechos en riesgo* (2017) que las estrategias contra la perspectiva de género y la diversidad en las políticas públicas organizan su discurso y accionar en cuatro ejes: protección de la familia tradicional, combate a la ideología de género, recuperación de los valores y la soberanía nacional. En el resumen del informe "Derechos en riesgo", de 2017[7], la investigadora Alejandra Sardá, define algunos conceptos desde su propio lenguaje:

Protección de la familia natural o tradicional. La familia natural o tradicional (padre, madre, hijos) debe ser protegida frente a cualquier intervención del Estado que debilite la autoridad paterna y el derecho de los padres a decidir sobre sus hijos. Fortalecer y proteger la familia natural o tradicional es la solución para todos los problemas sociales (ejemplo: violencia, adicciones, etcétera). Los niños tienen derecho a crecer en una familia natural o tradicional, que es el mejor ambiente para su desarrollo y protección.

Ideología de género. Existe una poderosa ideología radical que pugna por abolir las diferencias naturales entre los sexos y reemplazarlas por la noción errónea según la cual las personas pueden elegir lo que llaman su "género". Esta ideología es innecesaria porque los dos sexos que existen en la naturaleza son complementarios, tienen roles y características específicas –respetar esos roles no es discriminación–. La ideología de género genera desorden social e insatisfacción, ya que las personas se realizan y manifiestan plenamente su dignidad humana cuando cumplen con el rol que la naturaleza les ha asignado según su sexo.

Valores. Nuestra sociedad vive una crisis de valores, sumida en la confusión y la ansiedad que generan el individualismo y el materialismo. Se necesita una "revolución de los valores", ayudando al que sufre y cumpliendo con el rol que a cada quien le ha sido asignado en la sociedad y en la familia. Obnubilados por el progreso científico, los seres humanos creen

5 https://www.hemisferioizquierdo.uy/single-post/2019/10/14/Los-cuerpos-y-los-votos-los-or%C3%ADgenes-de-la-derecha-religiosa-en-Uruguay

6 Boaventura de Sousa, Si Dios fuese un activista por los derechos humanos, Trota, Madrid, 2014.

7 https://www.awid.org/es/publicaciones/derechos-en-riesgo-el-informe-2017-de-tendencias-del-observatorio-sobre-la

que dominan a la naturaleza, que pueden torcerla y explotarla. Pero hay leyes superiores a nosotros que siempre van a prevalecer.

Soberanía nacional. Hay intereses creados detrás de la ideología de género: las potencias imperialistas y los poderes económicos que han encontrado otra forma de someter a los países menos desarrollados, no sólo económica, sino también culturalmente. Nuestros países tienen que resistirse y defender nuestra cultura y nuestros valores. Estos intereses creados nos envidian porque, aunque seamos pobres, tenemos valores (la familia, la caridad) que en sus países ya se han perdido. Por eso quieren debilitarnos sumiéndonos en el caos social mediante la imposición de leyes y valores que nos resultan ajenos. Detrás de toda manifestación supuestamente "progresista" hay un interés económico de las "potencias coloniales".

Podríamos encontrar diferentes hilos conductores entre estos cuatro ejes del discurso anti género y los actores que lo llevan adelante. Vemos que dependiendo si el actor es religioso, laico o militar tiene diferentes énfasis en alguno de estos ejes. En este punto, los aportes de Michel Foucault[8] en torno al concepto de *gubernamentalidad* nos dan insumos para entender el funcionamiento del poder y las formas de control. Su planteo radica en que para entender la modalidad del gobierno actual hay que remontarse a los orígenes pre cristianos y cristianos del *poder pastoral*.

El poder pastoral se ejerce sobre una multiplicidad en movimiento, es un poder fundamentalmente benéfico cuyo objetivo es la salvación de la grey y es un poder que individualiza. La metáfora del pastor y las ovejas como símbolo de poder primero estuvo en manos de la Iglesia oficial del Imperio romano, luego en el aparato militar y, por último, en el gobierno civil. Es decir, el aparato estatal tomó las funciones del poder religioso armándose (ambos) de tecnologías y dispositivos de control sobre la población. *Con esto quiero plantear que el control ha sido parte inherente de la función de las iglesias aliadas al poder de turno, al aparto militar y al Estado, por lo que el cuerpo, la sexualidad y la sabiduría de las mujeres representaban el mayor temor de estos aparatos y dispositivos de control.*

Para comprender las bases fundacionales del actual conservadurismo religioso norteamericano, un personaje clave es Jerry Falwell, quien fue pastor fundador de la iglesia Thomas Road (una de las iglesias más influyentes de los bautistas del Sur), brazo político del movimiento Mayoría Moral y fundador de LibertyUniversity en Virginia (la institución educativa más grande del mundo en el espectro evangélico-fundamentalista para la formación de misioneros e intelectuales). Para el investigador Harvey Cox[9], quien aborda esta temática en su libro *La religión en la ciudad secular*, movimientos como el de Falwell inicialmente surgen como una reacción a la movilización religiosa, social y política contra

[8] Foucault, Michel, *"Seguridad, territorio y población" Clases del 8 y 15 de febrero de 1978 sobre la gubernamentalidad y el poder pastoral,* Fondo de Cultura Económica Argentina, 2004. pp.69-79

[9] Cox, Harvey, *La religión en la ciudad secular. Hacia una teología posmoderna.* Ed. Sal Terrae. 1984, pp. 9-67.

la segregación racial, por justicia económica y paz, encabezadas por Martin Luther King y los grupos ecuménicos pacifistas contrarios a la guerra en Vietnam (1963).

Falwell intuyó que si los activistas negros y pacifistas blancos podían usar las iglesias y justificar su accionar en la Biblia, los conservadores y fundamentalistas podrían hacer lo mismo.

En 1979, cuando la Mayoría Moral toma forma definitiva, es definida como una organización no religiosa sino "a favor de la vida, la familia tradicional y la moralidad; somos pro americanos, lo cual significa una fuerte defensa nacional y un Estado de Israel fuerte". Este movimiento formalmente ya no está activo, pero sus actores más relevantes están presentes en el movimiento Tea Party y en otros sectores de la derecha religiosa. Llevan adelante organizaciones como Capitol Ministries, apoyan grupos conocidos en Latinoamérica como Parlamento y Fe[10] (dirigido en Uruguay por Gerardo Amarilla) y organizan desayunos de oración con los presidentes de Estados Unidos, en uno de los cuales participó recientemente Álvaro Dastugue.

Este modelo norteamericano es el que ha guiado y acompañado las expresiones de este "despertar" religioso en la política latinoamericana. Por parte de estos actores existe un sentimiento de un nuevo gran avivamiento religioso y político; muchos de los eventos que organizan estos grupos se titulan "Nacidos para gobernar". Este entusiasmo se basa en los triunfos que se capitalizan en la región: en 2016 el "no" sobre el plebiscito por la paz en Colombia y la presidencia de Jimmy Morales en Guatemala; en 2017 el triunfo de Donald Trump y la destitución en Perú del presidente Pedro Pablo Kuczynski; en 2018 el avance parlamentario evangélico conservador en Costa Rica y la elección de Jair Bolsonaro en Brasil. Estas son algunas de las banderas de victoria contra el enemigo que se levantaron en el II Congreso por la Familia y por la Vida organizado en Punta del Este por este sector y que hace pocas semanas realizó su tercera edición en Panamá. En esta nueva instancia dos diputados evangélicos del Partido Nacional han asumido cargos de liderazgo en la región: por un lado, Álvaro Dastugue asumió como secretario de este congreso y, por el otro, Gerardo Amarilla asumió la presidencia de la Unión Iberoamericana de Parlamentarios Cristianos (que tiene por objetivo defender los cuatro ejes del discurso anti género). Amarilla declaró al portal *Evangélico Digital* su intención de "conformar una instancia política internacional que articule esfuerzos, sistematice pensamiento y experiencias, y que formule estrategias comunes, para proteger los fundamentos cristianos que han sostenido a las sociedades de la región".

Este discurso en defensa de la familia tradicional, la soberanía, los valores y contra la perspectiva de género tiene una estrategia clara y sus avances están plasmándose en la región. Articula el discurso militarista en temas de seguridad, una agenda moralista fundada en lo religioso tradicional para las políticas sociales y una familia tradicional y fuerte que

[10] https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/6/encuentro-con-el-senor/

garantice la presencia de un Estado mínimo (que no intervenga en el desarrollo y crecimiento del neoliberalismo económico).

Consultada la Dra. Mariana Mota, directora de la Institución Nacional de Derechos Humanos, al respecto de la consolidación de una bancada parlamentaria religiosa y militar, afirmo que: *"Existe un paquete conservador que guía a estos grupos, no es solo el foco de homosexualidad o género, sino es la respuesta a una sociedad que "se ha descarrilado", que ha avanzado demasiado en determinadas cosas. Estas expresiones captan al uruguayo conservador que existe, hay un cierto sector de la sociedad que no está de acuerdo con el avance en la protección de derechos."* Este planteo nos recuerda que el riesgo no está dado solo por una pertenencia religiosa conservadora del parlamento, sino que este fenómeno político representa una reacción social más amplia y arraigada en nuestra sociedad desde tiempos de la dictadura.

La Dra. Mota ubica que este discurso *conservador militar tiene una veta tradicionalista religiosa que se buscó instituir en la dictadura: "Una familia con roles establecidos de forma tradicional que se une con la ideología militar, un concepto de familia occidental y cristiana que sustentó la dictadura".* Esta simbología militar y católica, también reapareció en las misas del ejército celebradas durante los últimos cuatro años (2016-2019) en la catedral. Estas misas fueron denunciadas por diversos colectivos como violatorias de la laicidad del Estado[11].

Los principales referentes de Cabildo Abierto han afirmado su lucha contra la "ideología de género" y han dado una explicación religiosa a su accionar político. Durante la campaña existieron varias referencias a Dios desde una perspectiva católica tradicionalista y ejemplo son las palabras del senador por Cabildo Abierto, Guillermo Domenech que afirmo: *"Dios nos ha mandado a Manini Ríos para encabezar a los artiguistas"*[12].

Sacar al gobierno satánico

El voto confesional, es un fenómeno que no se ha podido comprobar como tal en las elecciones de los países de la región, pero sí ha quedado claro en estos últimos años, que la variable religiosa y la agenda moral que despliegan estos grupos de interés se ha vuelto un tema ineludible para comprender el ascenso de las nuevas formas de la derecha de la región. Con voto confesional, nos referimos a que la religión del votante o la dirección política que un líder religioso quiera dar a su feligresía marque de forma determinante su voto en la urna. Lo que si podemos afirmar como bien indica Kourlinadsky "Las mayorías pentecostales votan por las derechas y no por las izquierdas"[13].

[11] https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Denuncian-violacion-a-la-laicidad-del-comandante-Feola-y-otros-militares-uc719306

[12] https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/10/candidato-a-vice-de-cabildo-abierto-dios-nos-ha-mandado-a-manini-rios-para-encabezar-a-los-artiguistas/

[13] Kourliandsky, J.J. (2019). Democracia, evangelismo y reacción conservadora. Iglesia y Sociedad, P. 141.

En el caso uruguayo, donde el sistema partidario ha sido históricamente central en la definiciones políticas, se desprende de la encuesta de febrero del 2019 realizada por Opción consultores y dirigida por Rafael Porsecansky, una mayor intención de voto hacia el Partido Nacional entre católicos y creyentes de otras religiones, mientras que sucede lo contrario en el Frente Amplio.

El pastor Jorge Márquez, auto-proclamado apóstol, principal líder y fundador de la Iglesia neopentecostal Misión Vida y los Hogares Beraca, se ha destacado por su encendido discurso político contra la agenda de género, diversidad y legalización del canabis en varios campamentos de Beraca, entrevistas en medios y en las predicas que se pueden ver en su perfil de redes sociales o en los espacios televisivos. En entrevista con un ex-integrante de Beraca nos cuenta que: *"cuando terminan los oficios (celebración religiosa) ponen como ejemplo la estrategia que usó Bolsonaro en Brasil para poner gente en el parlamento, para que vote de acuerdo a las enseñanzas de Cristo y deroguen las leyes diabólicas que aprobó este gobierno, diciendo que este gobierno y el parlamento están gobernados por el diablo".* En esencia, el discurso era este: *"no podemos dejar el gobierno en manos de gente que se guía por idea satánicas, por eso debemos llegar al poder cueste lo cueste".*

En la misma línea va lo que expresó el pastor argentino Hugo Márquez -hermano de Jorge Márquez-, en el congreso por la familia y por la vida organizado en Punta del Este por los líderes de la bancada evangélica regional. *"Nosotros estamos con nosotros. Ellos (habla de los partidos políticos) nos usaron a nosotros y nosotros los estamos usando. Les vamos a meter gente en el parlamento con cualquier partido"*[14].

En las lista 880 de Montevideo, Canelones, San José y Maldonado para las elecciones de octubre, al igual que en otras listas departamentales del "sartorismo", las mismas están conformadas por un buen porcentaje de pastores, referentes de las "células" de la iglesia y los líderes de los hogares. Las células eran reuniones en casa de familia donde un grupo de 5 a 20 personas se encontraban a contar su testimonio de fe, realizar trabajo social y proselitismo religioso, en los lugares más humildes. Según nos cuenta Juan y es visible en el sitio web de la iglesia, en camino a la campaña política las células dieron lugar a los grupos de amigos: *"ahora se usó ese espacio para bajar línea política, para decir las cosas que se dicen en un club político. Mucha gente abrió las puertas de su casa honestamente, para ayudar gente que quería sacar a las personas de la droga, pero entonces estos lugares se convirtieron en espacios donde oponerse al gobierno y juntar firmas primero contra la ley trans y ahora para las listas".*

En el año 2018 el diputado Oscar Grobba presidió la comisión de financiamiento de partidos políticos, que concluyó en su informe que con el juicio llevado adelante por el imprentero por el pago de la impresión de listas con un cheque de la cuenta de la iglesia y por diversos testimonios de internos, se comprobó que el diputado Dastugue y la entonces senadora Alonso utilizaron a internos de los hogares y recursos de la iglesia para la campaña

[14] Cariboni, Diana. El género el nuevo demonio, diciembre 2018, Revista Caras Uruguay.

electoral[15]. Aunque tanto los dirigentes del sector como los líderes de la iglesia lo siguen negando, siguen apareciendo insumos que dan cuenta de que esta fue una práctica en junio y octubre del 2014 y del 2019.

Salvar al mundo del caos

Muchos de los actores políticos que provienen del mundo religioso conservador o militar no creen en la democracia como la mejor forma de organización social, sino que es solo un medio transitorio para alcanzar sus objetivos. El pastor Márquez, uno de los principales líderes religiosos contra la perspectiva de género y derechos en Uruguay, anunciaba en los dos domingos previos a las elecciones de octubre, una reunión en su iglesia principal, donde predicaría para todas sus iglesias del país el diputado Dastugue. El anuncio de esta importante actividad decía lo siguiente: "*Las democracias funcionan bien, cuando gobiernan personas justas. Las monarquías también, si los gobernantes son justos. No se trata de sistemas ni de ideologías, se trata de que las personas que gobiernan sean justas*".

Sobre este tema la Dra. Mota reflexionaba que: "*La democracia tiene sus virtudes y sus propios enemigos internos, la democracia habilita todas las ideologías, inclusive a los antidemocráticos, la democracia permita que todos se expresen (...) La democracia habilita algunas expresiones que luego bastardean el sistema democrático.*" Sin duda la sociedad civil tendrá un desafío muy importante en este nuevo periodo parlamentario como contralor de que no se use el parlamento para atacar derechos consagrados.

En el libro "Gobierno Mundial y fin del mundo", Jorge Márquez, explica como a partir del análisis que realizó de diversa bibliografía, llegó a la conclusión de que existe un complot para destruir el mundo. Este plan estaría orquestado por la ONU, el Banco Mundial, la masonería, los Iluminati, la Reserva Federal, el Club de Bildelberg, las familias Rothschild, Rockefeler y Soros, entre otros que estarían abocados para establecer el Nuevo Orden Mundial.

En camino a este nuevo orden, según interpretaciones bíblicas de los libros de Daniel, Juan y el Apocalipsis, primero se debe pasar por un estado de anarquía y caos, que sería el momento en el que actualmente nos encontramos, con señales como catástrofes climáticas, la persecución de los cristianos y el desorden moral.

Otra señal geopolíticamente relevante es el re establecimiento del pueblo elegido de Dios en el Estado de Israel con su capital en Jerusalén, por esto es tan importante este tema para gobiernos como Bolsonaro, Trump y sus socios que aplican un sionismo cristiano. Luego de estos hechos vendría un gobierno único central que sería el nuevo orden mundial dirigido por Satanás que luego sería destruido en el Armagedón, y culminaría con la segunda venida de Cristo y el establecimiento del Reinado de Cristo desde Jerusalén.

[15] https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/6/imprentero-aseguro-que-habia-vinculo-directo-entre-alonso-y-la-iglesia-mision-vida/

Aunque esta narrativa suene a ciencia ficción o relato mítico, es importante comprender estas lógicas porque son influyentes en la política internacional y la geopolítica de varios países latinoamericanos y el propio EE.UU. Por esto los gobiernos de izquierda y estos organismos internacionales son el propio Satanás, que han llevado al "caos moral" que ahora es necesario mitigar.

Según entiende Márquez, la destrucción de la familia tradicional, de la propiedad privada, de la autoridad y del orden es financiada por parte de estos centros de poder. Con agendas que buscan promover: el control poblacional, el aborto, la eutanasia, el desarrollo de la mujer, la diversidad sexual y hasta la marihuana. En sus palabras *"existe una gran conexión entre los derechos de la cultura gay, los matrimonios entre personas del mismo sexo, los derechos sexuales y reproductivos y las maquinaciones de los mundialistas. (...) no se trata de derechos, sino de una guerra abierta contra el crecimiento poblacional. Y de la implementación de ideologías y prácticas, que obedecen a valores contrarios a los tradicionales (...) Los derechos sexuales, significan adulterio, fornicación e infidelidad asistida y legalizada"*[16].

En esta teología, existe una fuerte dualidad entre los escogidos y los apartados, "nosotros los hijos de la luz estamos en contra de los hijos de la tinieblas, los hijos del mundo". Existe una narrativa de adentro y afuera, un fuerte enfoque sectario, donde hay un nosotros y un ellos, y esto es un medio para lograr la cohesión interna. El "mensaje a-político" dado en este tono dramático permite mantener la carga emocional y es el medio para mantener una tensión particular de confrontación.

Esta narrativa apocalíptica de apartamiento del mundo de los escogidos, ha sido desplazada o complementada por otra narrativa, el gobierno está tomado por leyes satánicas y por eso debemos actuar. En una columna de opinión pocos días antes de las elecciones, el propio Márquez afirmo: *"el Frente Amplio alcanzó el poder y lleva quince años. Asumió ante la ciudadanía una postura permisiva complaciente en temas como el casamiento de personas del mismo sexo, la legalización de drogas y subsidios a personas transexuales. Estas fueron algunas de las cosas que encendieron la alarma"*[17]. En este sentido el énfasis del discurso de las bancadas evangélicas es actualmente que la política es el campo misionero que habían abandonado y ahora deben dar una guerra espiritual que también se traduce en el campo político.

Acciones políticas anti-género

Uruguay se ha destacado a nivel mundial por sus avances legislativos en temas de diversidad y género, esto también le ha valido ser visto por estos grupos conservadores, como el mal ejemplo. En este sentido MYSU (Mujer y Salud Uruguay) presentó en octubre del

[16] Márquez, Jorge. Gobierno mundial y fin del mundo. El entramado oculto detrás del próximo gobierno mundial y su conexión con la destrucción del planeta. Pesur, Montevideo, 2011.

[17] https://www.evangelicodigital.com/mision-vida/10060/frente-amplio-y-sus-antivalores-podrian-perder-en-uruguay

2019 un informe titulado "Políticas anti género en América Latina, Uruguay el mal ejemplo". En el mismo se detalla por un lado la genealogía del concepto "ideología de género" y por el otro un mapeo y un proceso histórico de los avances de estos grupos en nuestro país[18].

En este informe LiliánAbracinskas afirma que existe una continuidad ideológica en estos grupos conservadores: *"Los históricos grupos anti-aborto ahora también son los anti-educación sexual y anti-diversidad, los que cuestionan cualquier forma de familia que no sea la tradicional y sus expresiones encierran, aunque pretendan disimularlo, contenidos misóginos y homolesbotransfóbicos. No reconocen la violencia e injusticia de género pero sí sustentan un discurso de inseguridad y militarización de la sociedad para combatir la delincuencia"*[19].

Es importante tomar en cuenta que estos grupos detectados como anti-genero actúan en al menos tres niveles: grupos de la sociedad civil (A mis hijos no los tocan, Varones Unidos, Stop Abuso, Madrinas por la vida, Beraca) legisladores y lobby parlamentario (desde las bancadas religiosas y ahora militaristas) y por último han desarrollado una fuerte presencia en los organismos internacionales como la OEA y la ONU.

En la Asamblea de la OEA del 2019 lograron la participación de más de 90 organizaciones evangélicas pro-vida y pro-familia[20], en 5 coaliciones, entre ellas varias de nuestro país. Se busca además que 10 entidades sean representantes permanentes de la OEA. Según Aarón Lara que preside El Congreso Iberoamericano por la Vida y la Familia, el próximo paso es fortalecer la presencia en la ONU e *"incidir en el Fondo Monetario Internacional, de donde fluye, no la leche y la miel, pero sí los millones de dólares que abanderan todas estas causas y en la Organización Mundial de la Salud y en la Unesco, que es donde se forma y se regula la cultura"*[21].

Un último llamado de atención: en Uruguay ha existido un trabajo histórico de organizaciones de inspiración cristiana en defensa de los derechos humanos, como es el propio SERPAJ, el SEDHU, organizaciones vinculadas a la Iglesia Católica e iglesias protestantes. En este sentido muchas ongs desarrollan desde hace muchos años convenios con el Estado, siendo el Movimiento Tacurú (Iglesia Católica), la Iglesia Anglicana y Juventud para Cristo las primeras organizaciones religiosas en establecer convenios con el Estado en el primer gobierno municipal de Tabaré Vázquez.

En el contexto de desarrollo del MIDES y el Plan CAIF aumentó y se diversificó la presencia de organizaciones religiosas para el trabajo en políticas sociales. En este sentido

[18] http://www.mysu.org.uy/multimedia/noticia/politicas-antigenero-en-latinoamerica-uruguay-el-mal-ejemplo/
[19] Idem.
[20] https://www.evangelicodigital.com/multimedia/video/8349/el-informativo-participacion-evangelica-en-oea-y-festimadrid
[21] Cariboni, Diana. El género el nuevo demonio, diciembre 2018, Revista *Caras Uruguay*.

es importante reflexionar acerca de cómo el Estado garantiza **el principio de la laicidad y la perspectiva de derechos humanos** principios centrales para una política pública[22].

Sin quedarnos paralizados por el miedo o abrumados por los desafíos, nos queda pensar cómo desde la sociedad civil, academia, grupos religiosos, medios de comunicación y actores políticos comprometidos con la agenda de derechos se establecen también alianzas y confluencias de reflexiones y acciones. Porque lo que está en riesgo es la vida de las mujeres, de las personas de la comunidad LGTBI, la autonomía progresiva de los niños y niñas y la democracia.

[22] Iglesias Schneider, Nicolás "Laicidad, género y religión: Una perspectiva de derechos humanos sobre un vínculo tan humano como complejo,", Red Uruguaya contra la violencia doméstica, 2018, Montevideo.



Foto: Santiago Mazzarovich

Vuelan palos: respuestas y discursos punitivos al problema de la seguridad interna

Andrea Sorondo | Camila Brusoni | Forencia Casarotti
Florencia Lemos | Tamara Samudio[1]

1. Introducción

No hay retorno. La derechización del discurso dominante sobre la seguridad interna se consolida año tras año. Los reclamos punitivos y de soluciones "de mano dura" permean todo el entramado social y político. El año 2019 se presentaba como de particular importancia en la construcción de relatos alternativos o consolidación de los ya discursos hegemónicos, dado el transcurso de una campaña electoral donde no sólo el tema de la seguridad surgía como el reclamo central de la oposición y opinión pública, sino además de la presentación de una propuesta de reforma constitucional de corte fuertemente represivo. Los discursos y resultados obtenidos en relación al tema merecen un profundo análisis sobre quiénes son y qué argumentan aquellos que proponen y fomentan respuestas que con-

---

[1] Integrantes de Servicio Paz y Justicia (SERPAJ).

solidan modelos punitivos y autoritarios. Sobre todo, para comprender cómo un fenómeno tan complejo, de causas y aspectos multidimensionales, se transformó en una problemática cuya solución parece ser unidireccional: *estigmatizar, reprimir y castigar.*

Las siguientes secciones intentarán dar cuenta del proceso de derechización del discurso de la seguridad interna a partir de debates instalados en los últimos años, la descripción de las políticas desplegadas por el gobierno, las consecuencias de dichas acciones en el territorio y los resultados obtenidos en las elecciones de octubre, que consolidan la presencia de un parlamento conservador, con propuestas y acuerdos que profundizan la perspectiva punitiva.

2. Derechización del discurso sobre la seguridad interna

Hace ya varios años que la seguridad se sitúa como el principal problema para los uruguayos/as, según indican las encuestas de opinión pública. El aumento de los delitos contra la propiedad —hurtos y rapiñas—, de los delitos contra las personas —lesiones y homicidios— y de los delitos de drogas, acompañado de la mediatización y espectacularización del debate por parte de los medios masivos de comunicación, resultan un escenario propicio para la elaboración de medidas simplistas. Reduciendo así la complejidad del problema, en pos de que el elenco político pueda brindar respuestas inmediatas ante la creciente demanda pública.

El "populismo punitivo" como respuesta al tema de la seguridad, busca legislar desde un caso concreto —que ha sido foco de mediatización y espectacularización por parte de los medios masivos de comunicación— y volverlo regla general. Esta forma de gobernar el tema de la seguridad se reproduce "de abajo a arriba" instalándose como una demanda de la opinión pública y también se produce "de arriba hacia abajo" mediante la aprobación sistemática de nuevas leyes penales[2].

En cuanto a las mediciones de las encuestas de opinión pública, es un hecho relativamente reciente que la seguridad se presente como el principal problema. Si se observa la evolución de los posicionamientos en los diferentes temas durante las últimas décadas: entre 1997-2007 el principal problema para la población uruguaya no era la seguridad, sino la desocupación. En 1997 el 54% de la población declaraba como mayor problema al desempleo, mientras que la seguridad ocupaba el quinto lugar con un 5%. En 2002 los posicionamientos sobre la desocupación se acentúan y alcanzan el 69% de las mediciones. Es en 2007 que por primera vez la seguridad trepa, hasta ocupar el segundo lugar. A partir de 2012 se convierte en el primer problema registrado en las encuestas, con el 42% del apoyo, mientras que sólo un 3% sostiene a la desocupación como principal problema[3].

---

2 Vernazza (2015) "Los dilemas de las políticas de seguridad en los gobiernos de izquierda. Uruguay 2005-2014".

3 https://portal.factum.uy/analisis/2019/ana190605b.php

En el plano legislativo, es a partir de 1995 —con la aprobación de la ley N.º 16707 de Seguridad Ciudadana— que se inicia un camino ascendente de "populismo punitivo": aprobando año tras año la creación de nuevos delitos y el aumento de penas a conductas ya tipificadas. Los motivos explicativos y analíticos del fenómeno reflejan dicha consolidación conservadora. Mientras diez años atrás los y las uruguayas encontraban en razones sociales y económicas las explicaciones al delito y su tendencia creciente, en la actualidad toman fuerza los motivos "en torno al discurso de la degradación 'moral': crisis de valores, ausencia de límites, falta de respeto, debilidad consumista, rechazo del principio de autoridad, etc." [4].

El populismo punitivo como respuesta al tema de la seguridad ha dado como resultado un crecimiento sostenido de la población carcelaria. Mientras que en 1997 la cantidad de personas privadas de libertad en Uruguay era de 3.636, esta cifra ha ido evolucionando hasta alcanzar en abril de 2017 un récord histórico, con un total de 11.253 personas privadas de la libertad[5]. Según los datos del Comisionado Parlamentario, a setiembre de 2019 el total de personas encarceladas era de 11.193[6].Uruguay es el tercer país con la tasa más alta de prisionización en América Latina, apenas por debajo de la tasa de Brasil y con mayor cantidad de presos por habitante que Colombia, Chile o Argentina[7].

La selectividad del punitivismo, en cuanto a la aplicación del castigo por parte del poder judicial y la acción policial, pone en evidencia un claro relato de estigmatización y criminalización de la pobreza. La mayoría de las personas presas son varones, jóvenes y que se encuentran en situación de pobreza. De esta forma la selectividad se expresa a través de ciertos mecanismos que se ejercen para captar a determinadas personas y conductas.

El consenso punitivo como respuesta a los problemas de seguridad, iniciado en la década de los 90, fue continuado por los gobiernos frenteamplistas —en particular durante el segundo y tercer gobierno.

La seguridad ingresó en la campaña electoral de la mano de la agenda de derecha. Ya en la campaña de 2009 el precandidato del Partido Nacional, Jorge Larrañaga, prometía que, de llegar al gobierno, crearía una guardia nacional militar. El Frente Amplio, por su parte, incorporó como uno de sus ejes para esa campaña el de "más seguridad". Desde 2010, iniciada la cartera de Bonomi al frente del Ministerio del Interior, el presupuesto nacional dedicado a la seguridad interna no ha dejado de crecer[8]. Ya en 2011 queda delimitado el viraje punitivo de las políticas de seguridad del Frente Amplio, clarificadas en declaraciones del ministro Bonomi: "Acá hubo un primer paradigma, el de la represión, y fracasó. Luego

[4] Mosteiro, Lagos, Paternain, Samudio, Salamano, Tomasini (2016): Adolescentes, jóvenes y violencia policial en Montevideo. Una aproximación descriptiva. Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales, nro. 6, UdelaR.

[5] Informe Anual Comisionado Parlamentario, 2017.

[6] https://parlamento.gub.uy/cpp

[7] https://www.prisonstudies.org/map/south-america

[8] https://www.elpais.com.uy/que-pasa/seis-anos-efecto-bonomi.html

se pasó al paradigma de lo social, en el que se afirmaba que con políticas sociales se lograba reducir el delito. También fracasó. Hoy nosotros vamos a una síntesis de ambas políticas. Cumplimos con nuestra tarea de prevención, represión y castigo del delito, y al mismo tiempo colaboramos con los ministerios que impulsan las políticas sociales. Ese es el nuevo paradigma que estamos llevando adelante"[9].

En 2012 tuvo lugar el "crimen de La Pasiva", las imágenes del asesinato de un trabajador generaron conmoción nacional y el entonces presidente José Mujica llamó a la ciudadanía a un tiempo de reflexión para generar propuestas en materia de seguridad. A las semanas se hicieron públicas las 15 medidas de la "Estrategia por la vida y la convivencia" presentadas por el Gabinete de Seguridad. Esta estrategia contenía propuestas que apuntaban a mejorar la integración social (mejoramiento de espacios públicos, reparación a las víctimas, regulación del mercado de cannabis), pero también incorporó medidas centradas en mejorar la represión y el castigo (aumento de penas para los delitos relacionados con pasta base, reinstalación de la Ley de Faltas, mejora de la eficiencia policial). Se reforzó así el "nuevo paradigma", mediante el viraje punitivo de la política de seguridad del Frente Amplio.

La sensación de inseguridad y la demanda de mano dura, conformadas bajo el relato de estigmatización de la pobreza, colocó en primer lugar a los jóvenes como entelequia peligrosa, vinculados a las drogas y al delito. Con los comicios electorales de 2014 tuvo lugar el plebiscito para bajar la edad de imputabilidad, impulsado en aquel entonces por el candidato colorado Pedro Bordaberry. Esta reforma finalmente no fue aprobada, pero alcanzó un 46% del apoyo electoral. La existencia de una fuerte campaña en contra al plebiscito, liderada por la comisión No a la Baja, logró acumular las fuerzas del progresismo partidario y social, con una fuerte impronta en la juventud.

Los "menores infractores" salieron del foco del debate mediático asociado al delito, dando lugar a nuevas reformulaciones acerca de los problemas de inseguridad. Los delitos violentos —en particular los homicidios—, el crimen organizado y el narcotráfico pasaron a ocupar el foco como agente peligroso que desestabiliza la autoridad del Estado. Uruguay es uno de los países más seguros de América Latina, pero las propias autoridades nacionales declararon que en este país estaban ocurriendo procesos similares a los sucedidos en Brasil durante las conformaciones de las favelas[10].

El "nuevo paradigma" de la política oficial, que asume al punitivismo y la represión como la herramienta para gobernar en materia de seguridad, ha sido acompañado por un creciente apoyo a la institución policial y militar según los sondeos de confianza en las instituciones del Latinobarómetro[11].

9 http://www.lr21.com.uy/politica/475164-no-son-razzias

10 https://www.180.com.uy/articulo/18448_Bonomi-defendio-megaoperativos

11 Entre 2011 y 2018, la confianza en las FFAA por parte de los uruguayos aumenta en Mucha confianza de 6 a 26%, y en la policía de 11 a 19%, mientras que en los Partidos políticos para el período considerado disminuye

La necesidad instalada del "restablecimiento del orden" y de "escuchar al pueblo" se consolidaron en la figura del senador Jorge Larrañaga, quien, con ánimos de recuperar la centralidad en el sistema político uruguayo, presentó la propuesta de reforma constitucional "Vivir sin Miedo". En el lanzamiento de la campaña, Larrañaga argumentó que el tema de la inseguridad trasciende a las ideologías y a los partidos: "El miedo no tiene ideología, la inseguridad no se viste de frenteamplista, de colorado, de blanco, de independiente o del partido de la gente, nos pega a todos los uruguayos de igual forma y es necesario decir basta. Hay que pasar de las palabras a los hechos"[12].

3. Hechos no palabras: el punitivismo como respuesta

Bajo estos discursos y representaciones acerca de los delitos en nuestro país es que se consolidan las propuestas, medidas y acciones de corte represivo y punitivo en torno a la seguridad. Paternain[13] caracteriza a este período por la consolidación de una hegemonía conservadora en lo que tiene que ver con la seguridad, violencia y delito. La noción de seguridad se instala como una fuerza socio-política, que construye discursos y sentidos, a partir de los cuales observa y plantea *el problema*. Se instala la idea de que la inseguridad tiene que ver con una serie de delitos específicos (delitos hacía la propiedad), cometidos por determinados tipos de personas (pobres, jóvenes), y que la solución para ello implica reforzar a las fuerzas de seguridad y el incremento de castigos. Esto trae como resultado un aparente consenso punitivo entre sistema político, los medios masivos de comunicación y la opinión pública.

Acompañado al clima social se introducen una serie de políticas focalizadas mediante la creación de dispositivos policiales y leyes para intervenir sobre y en el delito. En 2011 se crea la Guardia Republicana que se suma como nueva fuerza de choque a las ya existentes Guardia Metropolitana, Guardia de Coraceros y los Grupos Especiales (GEO, Grupo Especial de Operaciones) que se distribuyen en las distintas jefaturas. Este mismo año se ponen en funcionamiento los megaoperativos de saturación, que consisten en un despliegue de móviles policiales y de patrullaje, con la colaboración de la fuerza aérea para la realización de varios allanamientos. En el año 2013, en materia legislativa se sanciona la Ley Nº 19.120: Faltas y Conservación y Cuidado de los Espacios Públicos.

Tal como se mencionó en el apartado anterior, durante el plebiscito del año 2014 se instaló como protagonistas de la inseguridad a los adolescentes en conflicto con la ley penal. El plebiscito fracasó pero el sistema político —durante los años 2011 y 2013— votó

---

de 4 a 2%, y en el Congreso la alta confianza decrece de 10 a 6%. Ver en http://www.latinobarometro.org/lat.jsp

12 https://www.elobservador.com.uy/nota/larranaga-lanzo-la-campana-vivir-sin-miedo-para-combatir-la-inseguridad-201852320590

13 Paternain, R., La hegemonía conservadora en el campo de la seguridad. Una interpretación del caso uruguayo, Crítica Contemporánea. Revista de Teoría Política, Nº2 Nov., Montevideo, 2012 - ISSN 1688-7840.

tres reformas normativas al Código de la Niñez y Adolescencia (CNA): la Ley Nº 18.777 Penalización de la Tentativa en el Delito de Hurto, la Ley Nº 18.778 Mantenimiento de los Antecedentes Judiciales y la Ley Nº 19.055 que establece un régimen especial para mayores de 15 y menores de 18 años.

Por otra parte, el año 2015 marca el inicio del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), un sistema de patrullaje focalizado en zonas delimitadas por la concentración de denuncias de delitos vinculados a la propiedad —rapiñas, hurto, copamientos. Para su implementación, se formaliza en el trabajo territorial a la Guardia Republicana[14].

Asimismo, se coloca a la seguridad en otras esferas como la tecnologización del control mediante la videovigilancia, a nivel territorial se destaca la conformación de grupos de "Vecinos en Alerta", la elección de vivir en barrios privados, la contratación de sistemas de seguridad privada, la instrucción en autodefensa. De esta forma, se alimenta la cultura del miedo.

En una realidad vigente hace décadas —de aumento sostenido de las denuncias a determinados tipo de delitos— el discurso punitivo fue fácilmente asimilable para una derecha deseosa de golpear al gobierno; pero también de difundir un discurso de profundización de la lógica del pensamiento conservador, de exclusión, selectivo y represivo, enfocándose en la seguridad ciudadana.

4. Efectos en el territorio: violencia policial y gatillo fácil

Los programas de acción policial desarrollados en los últimos años vinculan fuertemente el delito con el lugar del hecho, "lo que significa plantear la hipótesis de que los microterritorios tienen características físicas y sociales que incrementan las oportunidades para cometer delitos".[15] El formato y dispositivos de despliegue de las fuerzas policiales en el territorio genera efectos estructurantes en la vinculación y apropiación del espacio público por parte de quienes lo habitan. En este marco es que tiene lugar la violencia policial.

Violencia policial y estigmatización territorial son procesos que se retroalimentan. La estigmatización en determinados barrios y etiquetamientos a determinada población permite la "habilitación" y "legitimación" de prácticas policiales que generan mayor violencia y choque. En este sentido, el estudio realizado en 2014 y 2015 por Serpaj, Facultad de Ciencias Sociales, Ielsur e Iesta, advierte el policiamiento focalizado y la estigmatización de jóvenes de entre 13 y 29 años de edad, a través del relevamiento y análisis de las intervenciones policiales en Montevideo. Se recoge que, del alto volumen de intervenciones en la vía pública (16,4% de los adolescentes y jóvenes), la amplia mayoría se desarrolla en las zonas

[14] Se prevé que a 2017 existían cerca de 400 efectivos de la Guardia Republicana realizando tareas en el programa. Ver en Pérez, Samudio (2017): Mismas acciones en modernos disfraces: Programa de Alta Dedicación Operativa, en Informe Anual Derechos Humanos 2017, Serpaj.

[15] Pérez, Samudio (2017) Ibídem.

noreste y noroeste de la ciudad (82 de 100 de ellas). Además, la mayoría de quienes fueron parados son jóvenes varones (28,9%), que fueron parados por la policía de forma reiterada (65% de ellos más de una vez) y la mayoría de ellos habitan las zonas más vulneradas y de menor recursos socioeconómicos. En relación al trato recibido en las intervenciones, "la violencia y el trato inapropiado también se intensifican a medida que empeoran los indicadores socioeconómicos de las zonas de las intervenciones. Hay más violencia hacia los adolescentes y jóvenes que residen en los barrios más vulnerables, y hay más violencia hacia los que circulan por lugares diferentes a los que residen" [16].

El despliegue territorial de fuerzas de choque y el desarrollo de prácticas de policiamiento focalizado presentan datos comparados escalofriantes. La investigación periodística realizada por Brecha en julio de 2019 muestra un crecimiento sostenido de muertes en manos de la policía desde 2016: de 7 casos en 2017 a 17 en 2018 y a mediados de 2019 la cifra alcanzaba a 22 muertes. Sobre quiénes y dónde ocurren estos asesinatos, la respuesta no sorprenderá: varones, mayoritariamente entre 15 y 24 años de edad, concentrados territorialmente en la periferia de Montevideo. Además, muchos asesinatos son invisibilizados, ya que no se cuentan en las estadísticas de homicidios del Ministerio del Interior por considerarse muertes por "legítima defensa"[17]. Por su parte, El País publicaba a octubre de 2019 que la cifra de muertos por "legítima defensa" ascendían a 31 personas[18].

Los espacios de institucionalidad total como las comisarías o cárceles revisten particular atención, ya que la discrecionalidad en el actuar policial y la administración de la justicia penal es mayor. En el 2018 se registraron 37 muertes en los centros penitenciarios, 27 de ellas fueron muertes violentas. Al 30 de setiembre de 2019 se registraron 31 muertes, 20 de ellas se corresponden con violentas[19]. La última cifra disponible, al 25 de octubre de 2019, es de 34 muertes en cárceles en lo que va del año[20].

La consolidación de la política de control y represión como eje primordial en la acción territorial se extiende y penetra en los relacionamientos interpersonales y en el vínculo del barrio con la policía. A su vez, alimenta el discurso de la existencia de sujetos peligrosos, que atentan contra "el orden" establecido, criminalizando no sólo a personas residentes en barrios o territorios determinados, sino también a la protesta social, la sindicalización, los jóvenes, entre otras y posibles categorizaciones desarrolladas.

---

16 Mosteiro, Lagos, Paternain, Samudio, Salamano, Tomasini (2016): Adolescentes, jóvenes y violencia policial en Montevideo. Una aproximación descriptiva. Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales, nro. 6, UdelaR.

17 Por quién no doblan las campanas https://brecha.com.uy/por-quien-no-doblan-las-campanas/

18 https://www.elpais.com.uy/informacion/policiales/registraron-casos-fatales-legitima-defensa.html

19 Fuente Comisionado Parlamentario, Ministerio del Interior. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/cpp

20 https://www.subrayado.com.uy/dos-presos-murieron-incidentes-registrados-carceles-punta-rieles-y-libertad-n564640

5. El futuro llegó hace rato

Los resultados electorales del pasado octubre consolidan no sólo la ausencia de un relato alternativo para resolver nuestros conflictos sociales, sino que coloca la discusión y definiciones en torno a la gradualidad en la aplicación de políticas punitivas y represivas. La campaña tuvo como uno de los principales temas de debate a la seguridad ciudadana y la falta de "respuestas efectivas" por parte del gobierno. Las soluciones planteadas en los discursos hacían referencia a la necesidad de desplegar más policías en el territorio, darle mayor poder a Guardia Republicana, ampliar el concepto de legítima defensa, combate frontal al narcotráfico, endurecimiento de penas y respuestas de dicho calibre.

El parlamento encuentra sorpresivamente el ingreso de un nuevo partido militar, de fuerte tinte personalista, que se consolida en torno a la figura del general Guido Manini Ríos. Cabildo Abierto basa su campaña en un discurso y programa ultraconservador y nacionalista, que se presenta como la voz que traslada los problemas de la gente: desempleo, inseguridad, y corrupción[21]. De esta forma, y bajo una magra votación del Frente Amplio y la izquierda, quedan las cámaras de diputados y senadores con mayoría de los partidos de oposición, quienes construyen una unidad basada en el rechazo y objetivo de sacar al gobierno.

Como muestra de ello, la coalición de los partidos de derecha, liderados por el Partido Nacional, firmaron un documento programático de cara al balotaje del 24 de noviembre. El eje sobre seguridad, titulado "Una policía respetada, una sociedad pacífica" recoge fielmente la hegemonía conservadora instalada, ofreciendo respuestas simplistas y poco garantistas de derechos. Una muestra de ello confieren los acuerdos en torno a: declarar en estado de Emergencia Nacional en materia de seguridad pública, establecer el combate frontal al narcotráfico mediante la focalización de la represión sobre las bocas de venta, introducir la presunción simple de legítima defensa a favor de los funcionarios policiales y militares, la creación de un registro personal de sospechosos, la construcción de cárceles de máxima seguridad, limitar las libertades vigiladas y extender el alcance de la Guardia Republicana.

Observando la distribución de fuerzas al interior de la coalición de derecha, donde como se señaló, el partido militar de ultraderecha Cabildo Abierto logró un peso importante. Y en base a las propuestas programáticas individuales de cada partido de la coalición, parece no haber ninguna discrepancia en torno a qué hay que hacer: respuesta al problema de la seguridad es más control, más castigo, más represión, más policías y más cárceles. Las discrepancias y futuras negociaciones tendrán más que ver con el cómo hacerlo. Ejemplo de ello es la creación de las nuevas cárceles. La disputa está en si ganará el empoderamiento de la institución militar o del mercado, creando cárceles militares como propone Cabildo Abierto o privatizándolas como propone el Partido Nacional.

21 Ver artículos https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/manini-cabildo-abierto-apoyar-segunda-vuelta-lacalle.html https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/10/desempleo-inseguridad-e-inmigracion-los-porques-del-mas-de-10-que-voto-a-cabildo-abierto-segun-sus-militantes/

La apuesta oficialista no se queda atrás en materia de propuestas punitivas, dando un espaldarazo a su propio programa de gobierno -donde se proponen medidas no punitivas como la eliminación de la prisión preventiva para algunos delitos cometidos por menores y avanzar en la implementación de medidas no privativas de la libertad-. El candidato Daniel Martínez elaboró, junto a un comité de expertos, propuestas de campaña en materia de seguridad que refuerzan la calidad represiva de la gestión frenteamplista. Bajo la autocrítica de que lo que se ha hecho no es suficiente, se redobla la apuesta a la represión y a la acción policial.

Un apunte interesante de éste análisis es el que surge de los resultados sobre la reforma Vivir sin miedo. Si bien esta reforma constitucional no alcanzó los votos que precisaba, obtuvo importantes triunfos en 14 departamentos[22]. Sin embargo, muchos de los departamentos donde la intención de voto hacia la reforma fue alta son marcos territoriales cuya realidad en materia de homicidios y rapiñas presentan cifras bajas en comparación con el resto del país. Son los casos de Flores (que no cuenta con homicidios en 2018, y contabiliza la menor cantidad de rapiñas del país[23]), donde obtiene el 57,3% de apoyo; Artigas (con la menor tasa de homicidios del país a 2018, pero un aumento en 30 casos de rapiña para dicho año), con el 60,9%; Durazno (con una baja tasa de homicidios, y de rapiñas denunciadas), con una aprobación del 57,7%, o Río Negro (segunda menor tasa de homicidios y un número relativamente bajo de rapiñas), con un apoyo a la aprobación de la reforma de 52%.

Los resultados de la reforma en Montevideo muestran un superior rechazo en los barrios con mayores registros de homicidios o delitos violentos, así como casos de gatillo fácil, con un promedio de entre 25 y 38% de apoyo. En tanto, son tres barrios de la zona sur (Punta carretas, Punta gorda y Carrasco), de alto poder adquisitivo, quienes apoyaron masivamente la reforma (más de 51%)[24].

Los datos que surgen de las pasadas elecciones de octubre deben ser miradas con mucha frialdad y detenimiento. La coyuntura en materia de debate y opinión pública, y los números globales de apoyo a este tipo de propuestas marcan la pauta de la existencia de un temor real en la gente frente a este fenómeno. Sin embargo, los discursos, argumentos y respuestas, siguen sin profundizar en las causas: ¿Qué nos lleva a sentir ese miedo?

El miedo paraliza nuestra empatía y la llena de odio. Urge comenzar a construir otros relatos sobre la forma de vincularnos y de cómo gestionamos los conflictos interpersonales. Es necesario elaborar modelos alternativos a los hegemónicos en términos de seguridad que pueda comprender, pero sobre todo, trascender el miedo instalado en nuestra sociedad.

22 https://www.minterior.gub.uy/images/2019/PDF/hom_2018.pdf

23 Datos extraídos de Observatorio de Criminalidad de Ministerio del Interior. Para datos sobre homicidios ver: https://www.minterior.gub.uy/images/2019/PDF/hom_2018.pdf. Sobre rapiñas ver en https://www.minterior.gub.uy/images/2019/PDF/rap_hur_2018.pdf

24 Ver mapa interactivo y datos en https://www.elobservador.com.uy/nota/mira-como-fue-la-diferencia-por-barrios-de-montevideo-en-el-apoyo-a-vivir-sin-miedo--20191030185520



Foto: Miguel Sapusio

Justicia para Plef

(...) ahora me pongo reguetonero violento,
contra la opresión es a lo que me enfrento,
estado policial y el tarado contento,
invierto mi energía esto es pal movimiento[1].

El sábado 16 de febrero de 2019 Felipe Cabral, "Plef", fue asesinado de un disparo frente a una casa abandonada en la Rambla República de México y Belastiquí, en el barrio Punta Gorda. Plef se encontraba retocando y fotografiando un grafiti que había hecho en la fachada de la casa días atrás. El homicidio nunca fue aclarado.

La investigación policial determinó que el disparo había salido desde una casa aledaña. El dueño de la casa, un señor de 77 años, tenía denuncias por disparos con armas de fuego. En su casa se confiscaron varias armas sin registrar y se lo procesó por tráfico menor. El arma con que fue hecho el disparo que mató a Felipe nunca fue encontrada. En el mes de mayo, el vecino investigado —que tenía una enfermedad terminal— murió de muerte

1 Chef Plef - dembow 2019 Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=Gfc1tO1xxkg

natural. Se llevó con él la impunidad de haber matado a un pibe, solo por verlo sospechoso, por ser joven, por no vestirse como sus hijos o por estar haciendo arte en una zona donde la propiedad privada vale más que la vida.

La complicidad del vecindario, de la policía y de la prensa no se hizo esperar. Nadie vio nada, *presunta bala perdida* o *ajuste de cuentas*, las cámaras de video-vigilancia no captaron el momento de la muerte, el principal investigado de homicidio transcurrió la investigación en la comodidad de su living. La pieza que Plef pintó en la fachada de la casa abandonada en Punta Gorda —en una ciudad donde 2038 personas duermen en la calle[2]— fue tapada con cal.

Pero el reclamo de Justicia para Plef —impulsada por sus allegados, amigos y colegas— tampoco se hizo esperar e hizo que la investigación policial no quede en la nada. Los relatos periodísticos resaltaron el hecho de que Felipe no era un pibe cualquiera, no tenía antecedentes y no vivía en un barrio pobre. Y es que "cualquiera" deja de ser "nadie" cuando se le pone un rostro. Plef era un artista callejero y músico reconocido en la comunidad del *underground* del rap y el hip hop. Los grafitis y pegatinas de las piezas de sus gatos con la palabra "volveré" se multiplicaron en las redes y en las calles.

En una sociedad que criminaliza sistemáticamente a la juventud, el asesinato de Plef puso en evidencia la zona gris de la línea divisoria entre los "jóvenes de bien" y el joven delincuente. Mientras la relación joven-delito-criminal se constituya como la norma, mientras joven-grafiti-rap se presente como una anomalía, la estigmatización alcanza a todos los jóvenes. Son los y las jóvenes quienes ponen el cuerpo todos los días frente a la represión y el odio que esta sociedad envejecida traslada y deposita en ellos.

2 https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/relevamiento-de-personas-en-situacion-de-calle-2019

La actividad de inteligencia y las garantías del estado de derecho

Rodrigo Rey Yureidini[1]

1. Introducción

El objeto de esta contribución es ofrecer a los interesados algunas claves elementales sobre el diseño y funcionamiento de las agencias administrativas dedicadas a las tareas de inteligencia, a partir de la sanción de la Ley Nº 19.696, denominada *"Aprobación y Regulación del Sistema de Inteligencia del Estado"*.

Por tratarse de una aproximación panorámica intentaremos distribuir los énfasis en aquellos aspectos más polémicos, fundamentalmente, los referidos a la producción de información de inteligencia sobre fuentes cerradas y la gravitación de los denominados "*procedimientos especiales*" en los esquemas normativos de preservación de garantías y derechos fundamentales.

El texto legal sancionado es un producto modificado del trabajo de la *Comisión Especial con fines de asesoramiento de inteligencia de Estado,* que registraba entre sus objetivos, la elaboración de un proyecto de ley integral sobre la materia. El resultado del trabajo de esta Comisión consiste en un borrador final, posteriormente intervenido por el Poder Ejecutivo, y sancionado con algunas modificaciones por la Cámara de Representantes.

Es posible identificar una influencia clara de los resultados de la *Comisión investigadora sobre posibles actos de inteligencia de Estado, violatorios de la normativa legal y constitucional, llevados a cabo por personal policial o militar, desde 1985 a la fecha*. Y esto porque uno de los argumentos más recurrentemente invocados en el trámite parlamentario puede sintetizarse en la premisa de que cualquier diseño legislativo es más apropiado que el escenario de desregularización, y de allí la premura que atraviesa la discusión, votación del instrumento y el escaso análisis específico de cada uno de los artículos sometidos al escrutinio de la Cámara de Senadores.

2. Algunos antecedentes relevantes y las principales influencias de derecho comparado

Estas estructuras, y en el caso de Uruguay, se mantuvieron incambiadas en la regulación de la actividad de inteligencia dispuesta paradójicamente en la Ley Nº 15.848, que

[1] Abogado. Aspirante a Profesor Adscripto de Derecho Penal por la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

en el art. 10 establecía la institucionalización de la Dirección General de Información de Defensa con el cometido específico de realizar actividades de *inteligencia militar*, "al más alto nivel nacional"[2].

Posteriormente, se identifica como antecedente relevante la Ley Nº 17.930 (Presupuesto Nacional) de 2006 que crea el cargo de Coordinador de Inteligencia, caracterizándolo como "*de particular confianza*", y con el cometido especial de *"coordinación de los servicios estatales con injerencia en la materia"*. En efecto, el mapa institucional de la organicidad de inteligencia estaba a la fecha absolutamente indeterminado.

En cuanto a los antecedentes y tendencias de derecho comparado, el texto contiene un registro *literal* coincidente con la Ley chilena Nº 19.974 del año 2004 en algunos artículos, así como en las opciones políticas adoptadas a la hora de diseñar procedimientos especiales para la producción de información estratégica. Asimismo, el texto definitivo contiene artículos que parecerían haber sido escritos con la consideración de la Ley Nº 25.520 de la República Argentina, a la vista.

3. El diseño legislativo de la Ley y los peligros de las definiciones imprecisas

La Ley Nº 19.696 cuenta con VI títulos, como dijimos, la estructura reproduce las tendencias de la legislación comparada a la hora de regular principios, limitaciones genéricas, la organización institucional, los procedimientos especiales, el tratamiento de la información reservada y los controles, parlamentarios e internos, de los sistemas de inteligencia.

En relación con el Titulo I., que quizá sea el menos problemático, es interesante destacar el art. 5 que regula los principios rectores, dado que parte de ellos deberían ser los ejes de fundamentación de las resoluciones judicial que autoricen los procedimientos especiales. Por otra parte, la definición de objetivos es absolutamente abstracta, y existe una debilidad nítida en relación con la sanción de una norma intrusiva, que además colide con el *principio de publicidad* de la actuación del Estado, y que tampoco está debidamente justificada en los antecedentes. Es decir, no se conoce con exactitud qué tipo de razones deben ser invocadas a la hora de iniciar un proceso de producción de información de inteligencia.

En este punto se percibe la tendencia en derecho comparado de disociar (*en un plano puramente discursivo*) la producción de información como insumo de adopción de decisiones estratégicas, de la investigación criminal guiada por una hipótesis empíricamente verificable[3]. En este caso, la definición de inteligencia policial es sumamente problemáti-

[2] Este artículo sería posteriormente reglamentado por el Decreto 405/99, y es indicativo de una fuerte impronta militar en la actividad de producción de información estratégica.

[3] En este punto podemos ubicar una de las distinciones conceptuales más importantes de la Ley, y de la tarea de inteligencia policial, regulada en nuestra legislación, fundamentalmente en el art. 14 de la Ley 19.315 y en el Decreto Nº 299/2010 que organiza el funcionamiento de la Dirección General de Información e Inteligencia Policial.

ca porque condensa la actividad inteligencia y la investigación criminal sin una adecuada precisión de límites[4]. Este es justamente uno de los puntos más polémicos, dado que como veremos, existe una tendencia en derecho comparado a la utilización de los informes de inteligencia como prueba en procesos penales. Algunos de estos problemas de precisión conceptual van a tener impacto, por ejemplo, a la hora de determinar el estatuto jurídico de la producción de inteligencia policial. Existe una clara dificultad conceptual a la hora de definir la actividad de los servicios de inteligencia en sentido estricto, y la relación con otras agencias que suministran información de inteligencia militar, inteligencia policial, e inteligencia económica.

En cuanto a la enumeración de los principios, debemos atender específicamente a la ponderación y juridicidad para evaluar la admisibilidad de los procedimientos especiales. Especialmente, en relación con "*evitar que los procedimientos sean invasivos para la privacidad de las personas*"[5]. También es importante destacar la conceptuación de las fuertes abiertas y cerradas para la producción de inteligencia, porque es el punto de apoyo para una definición jurídica de la excepcionalidad de la utilización de procedimientos especiales para obtención de información a partir de fuentes cerradas, como veremos este punto esta imprecisamente definido en el art. 20 de la Ley Nº 19.696.

4. Imprecisiones en la identificación de los órganos que integran el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado

El título II está compuesto de cuatro grandes capítulos, que regulan la integración del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado (SNIE), la creación de la Secretaria de Inteligencia Estratégica de Estado[6] y del cargo específico de dirección de esta dependencia, entre otras disposiciones genéricas referidas al personal. A diferencia de otras regulaciones como la argentina, chilena o española, la legislación uruguaya no determina taxativamente la composición orgánica del SNIE. Es decir, otorga poderes extraordinarios -como veremos constituyen los "*procedimientos especiales*"- a agencias de un sistema que no se encuentra orgánicamente cerrado. Veamos.

Por un lado, el art. 8 sostiene que la integración de la SNIE está determinada por la realización de actividades específicas de inteligencia, y, por otro lado, el art. 9 establece que también van a integrar el SNIE aquellos órganos que "*por la información que manejaren o por sus capacidades técnicas*" puedan contribuir a los propósitos de éste.

4 En este sentido, el art. 3 literal E), establece: Inteligencia Policial: *actividad que comprende lo relativo a la obtención, procesamiento, análisis y distribución de información relativa a la prevención y eventual represión del delito común y el crimen organizado en su calidad de auxiliar de la Justicia, a través de la prevención y represión del delito.*

5 Ver, art. 5 literal 3), Ley Nº 19.696.

6 En cuanto al director debe ser designado por el presidente en acuerdo con los ministros del Interior, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Economía y Finanzas, y requiere venia parlamentaria.

En síntesis, no solo no se mencionan específicamente los órganos que integran el SNIE, sino que además se establece una cláusula que no tiene recepción normativa en derecho comparado y que amplía el mapa institucional de los servicios de inteligencia[7].

5. Los "procedimientos especiales" de producción de información, ¿son inconstitucionales?

La Ley Nº 19.696 regula los procedimientos especiales de obtención de información que, se supone, deberían partir de la idea de excepcionalidad frente a la regla de obtención de información a partir de fuentes abiertas. El art. 20 regula las interceptaciones de comunicaciones y toma parte de la referencia del articulado del art. Ley Nº 19.974 (Chile, 2004). No obstante, existe un conjunto importante de deficiencias en la regulación de esta norma intrusiva, y que, además, nos obliga a volver sobre un tópico anteriormente referido: la diferencia conceptual entre inteligencia e investigación criminal.

En primer lugar, corresponde subrayar que estos procedimientos especiales no se inscriben en las coordenadas procesales de las técnicas especiales de investigación reguladas en la Ley Nº 19.754[8], o lo dispuesto por los art. 205 a 210 del Código del Proceso Penal. Esto porque dichos esos supuestos están guiados por la idea del umbral mínimo de sospecha, la inscripción de la medida en una causa judicial concreta, la existencia de elementos materiales exteriores de concreción, de probabilidades, y fundamentalmente, de una investigación en curso que permita fundar la necesidad de la medida en relación con otros posibles instrumentos probatorios. En efecto, estos procedimientos especiales están relacionados con los objetivos de la Ley 19.696, y que apuntan al concepto indeterminado de "protección" de la Seguridad Nacional y la producción de información estratégica para la salvaguarda de los intereses nacionales.

En otras palabras, ¿es admisible que el Estado despliegue mecanismos de invasión sobre la privacidad de personas que no están sospechadas de haber cometido delitos? Después de todo, el art. 10 de la Constitución Nacional recoge inequívocamente el principio de legalidad, que es el eje vertebrador de la intervención de las distintas expresiones de violencia estatal en las esferas de privacidad de las personas. En otras palabras, estas medidas solo deberían inscribirse en las coordenadas institucionales de un proceso penal, donde existe al menos un umbral delictivo mínimo que podría justificar la utilización de esos instrumentos.

---

7 Por último y en cuanto al personal, a diferencia de otras legislaciones no se establece ninguna calificación específica, solo hay una referencia indeterminada a la formación militar o civil, privada o pública, nacionales o extranjeras, a la que pueden acceder los funcionarios. Como señalamos, otros países se registran referencias específicas a la imposibilidad de excusarse en función de obediencia debida, disposiciones sobre formación en derechos humanos, e incluso, en el caso argentino, delitos específicos para supuestos de revelación de información obtenida en procedimientos especiales (Ley 27.126).

8 Esta Ley denominada *"Ley Integral Contra el Lavado de Activos"*, contiene la regulación de los mecanismos especiales de investigación, entre los cuales se encuentran la interceptación de comunicaciones y la utilización de agentes encubiertos.

Por lo tanto, la primera cuestión consiste en determinar la constitucionalidad de vulneración a la intimidad cuando la razón de interés general invocada no está asociada directamente a los discursos de justificación de la criminalidad organizada, o la existencia de un hecho que pueda ser remitido a los perímetros de alguna figura penal específicamente tipificada[9].

6. No se regula con precisión el alcance, las condiciones y los efectos de la autorización judicial en los procedimientos especiales

En primer lugar, y respecto al art. 20, corresponde señalar que el texto legal no establece la excepcionalidad de la medida frente a la existencia de fuentes abiertas, es decir, solo debería poder recurrirse a estos procedimientos en el caso de insuficiencia en la información disponible en dichas fuentes. Este punto tampoco fue detenidamente revisado en la votación parlamentaria donde apenas sí se señaló como garantía suficiente el requisito de autorización judicial. Como veremos, esta garantía abstracta, sin controles y estipulaciones precisas es a todas luces insuficiente para regular la actividad administrativa de inteligencia.

En segundo lugar, el texto omite regular que solo el órgano jerarca es el autorizado para solicitar la medida, esto implicaría fijar, al menos, la existencia de un control administrativo interno de la solicitud. Esta interpretación se apoya en el principio de jerarquía, y en el principio de actuación administrativa que debe respetar la intimidad de las personas afectadas por las medidas[10].

En cuanto al contenido mínimo de la resolución judicial, la Ley omite establecer los supuestos en que se admiten estos procedimientos, y se deja sujeto a la reglamentación posterior. Este gesto de producción de normas no garantiza el cumplimiento del *principio de legalidad*, en la medida en que tampoco está claro que agencias administrativas van a determinar las formas jurídicas de estos procesos, que por precepto constitucional deberían tener una estructura estrictamente legal.

No existe un estándar legal mínimo de fundamentación y ese punto puede dar lugar a serias arbitrariedades. Por ejemplo, en el caso español, se establece mínimamente que tanto la solicitud como la resolución deben establecer: hechos en que se apoya la solicitud, los fines que la motivan, las razones que aconsejan su adopción, la identificación de las personas afectadas por la medida.

[9] En el caso de España, GIMBERNAT ORDEIG ha sostenido que las disposiciones contenidas en la LO 2/2002, son contrarias al modelo constitucional de intervención estatal en la esfera privada de los individuos dispuesto en la CN de 1978, en la medida en que no logra establecer una comunicación democrática y garantista de los supuestos de invasión de la privacidad, dado que esta podría apoyarse en cualquier riesgo difuso para los intereses nacionales.

[10] Ver. art 23, literal c) de la Ley Nº 19.696, sobre la adecuación de los procedimientos al respeto de la intimidad.

Tampoco hay una definición clara y precisa de los fines que dan lugar a la realización de actividades de inteligencia (ni se ofrecen enunciaciones abiertas, que podrían fungir como guía). Esto lleva a que sean las agencias quienes definan los eventos que dan lugar a la labor de inteligencia y no el legislador [11]. En cuarto lugar, no se registran términos o plazos para la resolución y los posibles recursos y tampoco se prevé la posibilidad de prórroga, que justamente podría operar como control sobre la ejecución de estos procedimientos. La diferencia conceptual entre la autorización y el control judicial efectivo implica que en el segundo caso la garantía se extiende a la etapa de ejecución de la medida y fundamentalmente, a la etapa de producción de información y control del resultado[12].

Otra batería de problemas similares se presenta en la regulación de la participación del agente encubierto, en la medida en que existe un claro punto de apoyo legal para la desterritorialización de servicios de inteligencia privados, a través de la figura de la contratación de informantes. Pero, aun así, el punto más grave, es que todo este despliegue de recursos administrativos puede efectuarse sin autorización judicial. Es decir, a diferencia de lo previsto en el art. 62 de la Ley Nº 19.574 no se prevé que exista autorización judicial previa para la utilización del agente encubierto, basta solamente con la autorización escrita del órgano jerarca que integra el Sistema Nacional Integrado[13].

Como veremos, todos estos esos legajos pueden permanecer con la clasificación de mayor reserva otorgada por la legislación uruguaya y por un plazo de hasta veinticinco años.

7. Tratamiento de la información y la posibilidad de acceso

A todo este panorama de producción de información de inteligencia, sin garantías suficientes, debe agregarse la deficitaria regulación del control y administración de la información, en la medida en que la posibilidad de reserva y el régimen de clasificaciones viene a reforzar la excepcionalidad de los instrumentos de acceso a la información pública y transparencia. Este gesto expande y multiplica los puntos ciegos regulados en la *Ley de Acceso a la Información Pública*[14].

---

[11] En el caso de Argentina solo la Secretaria de Inteligencia puede recurrir a estos mecanismos, y es una facultad que debe delegarse especialmente, en caso de que sea otro órgano el que la solicite.

[12] Este control no está previsto en la legislación uruguaya. En la ley española se establece, por ejemplo, que el jerarca realizará la destrucción de la información que no guarde relación con la misma; mientras que en la Argentina se estipula la destrucción o remisión -por supuesto, polémica- de los antecedentes para la iniciación de la instrucción o la destrucción de los antecedentes recabados.

[13] En Argentina y España no se prevé este procedimiento específico como parte del arsenal de instrumentos de los órganos de inteligencia, tampoco en Colombia y Perú.

[14] Ver específicamente art. 8 y 9 de la Ley Nº 18.381. En efecto, el art. 29 de la Ley 19.696 dispone: *"Se considerarán reservados y de circulación restringida, para todos los efectos legales, de acuerdo al artículo 9° de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008, los antecedentes, las informaciones y los registros que obren en poder de los órganos que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado y de su personal, cualquiera que sea su cargo".*

Por otra parte, la posibilidad de acceso a esta información está regulada en una disposición absolutamente confusa[15], que, además, alimenta las dudas que señalábamos respecto a los peligros que ofrecen algunas tendencias en derecho comparado (que llegan incluso a considerar prueba pericial) sobre la utilización de informes de inteligencia como insumos constitutivos de evidencia en instrucciones penales. Este razonamiento se extiende a la fase de juicio, propiamente, aunque sea absolutamente inadmisible la procedencia de estos informes "secretos", que no pueden ser sometidos al control de contradictorio, y cuyas condiciones de producción son absolutamente precarias en términos de garantías.

8. Algunas anotaciones finales

En primer lugar, es imprescindible contar con mecanismos y técnicas normativas apropiadas para regular la actividad de las agencias administrativas de inteligencia. Lo que no podemos aceptar, al menos sin cuestionamientos, es que los procedimientos especiales tengan controles más relajados que los previstos en el Código del Proceso Penal y las leyes especiales sobre técnicas de investigación invasivas. El gesto legislativo de otorgar poderes suficientes para *desterritorializar* servicios de informantes sin control judicial es sumamente polémico, y esto pese a las reiteradas consideraciones sobre respeto a los derechos humanos contenidas en el texto legal, así como la prohibición de producir inteligencia sobre organizaciones políticas.

En esta contribución, apenas hemos considerado algunos de las aristas más polémicas, aunque persisten un conjunto de asuntos importantes, entre los que deben destacarse la importancia de establecer un mapa orgánico del que puedan derivarse responsabilidades políticas claras, más allá de la existencia de una *Secretaria* que pretende "conducir" (sin claridad en el *cómo,* a nivel de regulación) los procesos de producción de información.

[15] Ver el art. 36 de la Ley 19.696, que pese a sostener que los informes no tienen valor inculpatorio -algo que si quiera debería aclararse, pues no constituyen prueba-, utiliza el giro *"por sí solos"*, lo que habilita a pensar en una futura expansión de estos procedimientos.

Cinco años de amenazas, obstáculos y juicios a periodistas

CAinfo[1]

En 60 meses se registraron en Uruguay al menos 126 amenazas a la libertad de expresión de profesionales de la información. En promedio hubo 25 casos de amenazas a la libertad de expresión en los últimos cinco años en Uruguay, según los datos del Informe de Monitoreo que realiza el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) desde 2014.

Si bien se observó un descenso en el número de casos en cada uno de los informes, y en casi todas las categorías, hay algunos indicadores que presentan una reiteración que resulta preocupante.

En este sentido, las Amenazas de distinto tipo (29), la Obstrucción al trabajo periodístico (25) y el Hostigamiento a través de la Justicia (22) son las categorías que registran el mayor número de ocurrencias y que entre las tres suman 76 de los 126 episodios confirmados (60%) en el período analizado.

El Rechazo a pedidos de acceso a la información pública es la única categoría que aumentó el número de casos registrados anualmente y llegó a 4 en el quinto informe. Asimismo se observa una concentración de los registros en Montevideo (73 casos), mientras que los departamentos que lo siguen son Soriano (10) y Colonia (8). El episodio más grave de todo el periodo, la agresión con un arma de fuego sufrida por la periodista Isabel Prieto en febrero de 2017, todavía continúa sin esclarecerse.

Amenazas y juicios

La categoría que presenta el mayor número de casos es la de "Amenazas", que implica la existencia de "intimidaciones a periodistas, su familia y medios de comunicación a fin de evitar la publicación de contenidos periodísticos (o como consecuencia de ella) mediante amenazas de muerte, agresiones físicas, pérdida del empleo, demandas judiciales, campañas difamatorias o injuriantes así como cualquier otro tipo de represalia".

En total hubo 29 episodios, distribuidos anualmente de la siguiente manera: 6 en el primer informe (2014-15), 5 en el segundo (2015-16), 7 en el tercero (2016-17), 7 en el cuarto (2017-18) y 4 en el quinto informe (2018-19).

[1] Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública, https://www.cainfo.org.uy/

Esta es una de las categorías que presentan más ocurrencias en el interior del país (15 en total). Cinco de los seis episodios registrados en el primer año sucedieron fuera de Montevideo, y lo mismo ocurrió con dos de los cinco consignados en el segundo año, con tres de los siete en el tercero y uno de los siete en el cuarto. Mientras tanto, los cuatro casos ocurridos en el último año sucedieron en el interior (Canelones, San José y Tacuarembó).

CAinfo resalta la necesidad de avanzar en mecanismos que permitan garantizar el libre ejercicio del periodismo en el país, libre de los riesgos que implican para los periodistas la existencia de amenazas que en la mayoría de los casos no derivaron en un castigo a los perpetradores. En este sentido reiteramos la conveniencia de imitar lo ocurrido en otros países de la región respecto a la elaboración de un protocolo de seguridad para periodistas en situaciones de riesgo, de forma de prevenir posibles hechos de violencia contra profesionales de la comunicación.

También resulta especialmente preocupante que se mantenga la práctica de hostigar a periodistas y medios de comunicación mediante la presentación de demandas judiciales cuando se realizan publicaciones que no son del agrado de las personas aludidas. Esto sucedió en 22 ocasiones en los últimos cinco años y reproduce una tendencia que se constata con similar gravedad en varios países de América Latina y el Caribe.

Es necesario que el hostigamiento a través de la Justicia a periodistas y medios de comunicación no tiene solamente un efecto directo sobre las personas demandadas sino también genera un clima de amedrentamiento sobre el colectivo de los profesionales de la información. Si bien Uruguay avanzó en los últimos años en la despenalización de los delitos de comunicación, e incorporando a su orden jurídico la figura de la "real malicia", todavía persisten en distintos actores del Estado y del sistema político la costumbre de recurrir a los estrados judiciales para reclamar responsabilidades penales o exigir la publicación de una réplica o un desmentido, cuando esto podría realizarse sin entrar en un proceso judicial.

Incluso, en varios casos registrados en el último lustro, la presentación de demandas persiguió el objetivo de conocer el origen de la información publicada mediante la exigencia de revelar las fuentes, violando así el derecho al secreto profesional de los periodistas. El sistema interamericano de Derechos Humanos consagra de manera clara esta garantía para el ejercicio profesional y exhorta a los Estados a "Respetar el derecho de los periodistas a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales. La protección de las fuentes confidenciales contribuye al rol fundamental de vigilancia de la prensa y ayuda a prevenir que los y las periodistas sean víctimas de actos de violencia. Asimismo, la ausencia de esa protección podría disuadir a las fuentes de colaborar con la prensa para informar a la población sobre asuntos de interés público", señaló la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en un pronunciamiento del año 2014.

Obstáculos y hostigamiento físico

Por otro lado, la Obstrucción al trabajo periodístico alcanzó un total de 25 casos y el tipo de impedimento que más se repitió fue la negativa de las autoridades, funcionarios públicos, sindicalistas y dirigentes políticos a aceptar preguntas durante las convocatorias a conferencias de prensa.

La práctica de obstaculizar la posibilidad de realizar preguntas a los actores públicos implica un cercenamiento del derecho de la ciudadanía de acceder a información relevante sobre asuntos de su interés, e implica en los hechos una pretensión de convertir a los periodistas y medios en meros vehículos de versiones oficiales sin la posibilidad de ser controvertidos o cuestionados por otros actores.

También han existido casos en los que los periodistas han sido impedidos de acceder a la cobertura de casos de notorio interés público, como instancias judiciales donde se ventilaron temas relevantes para la población, o la existencia de disposiciones de autoridades públicas como un decreto presidencial que impone sanciones graves a funcionarios que divulguen información o una acordada de la Suprema Corte de Justicia impidiendo el uso de mecanismos de registro en las audiencias.

Por otra parte, con un total de 14 episodios, los casos de hostigamiento físico directo a periodistas mientras ejercen su profesión también se han repetido durante los cinco años del monitoreo de amenazas a la libertad de expresión. En esta categoría también ocurre que la mayoría de los casos tuvo lugar en departamentos del interior (9).

Asimismo se presentaron tres casos en los que las víctimas fueron mujeres periodistas (uno en Montevideo, otro en Flores y el tercero en Cerro Largo) donde existió un claro componente de género en las agresiones verbales sufridas.

Sin acceso a la información

Una docena de casos fueron registrados en los cinco informes dando cuenta de la decisión de diferentes organismos públicos de no responder o negar el acceso a la información pública solicitado al amparo de la Ley Nº 18.381. Esta es la única categoría que presenta un aumento en el número de casos en el último informe respecto a los años anteriores.

Ya en agosto de 2018, con motivo de conmemorarse el décimo aniversario de aprobación de la LAIP, CAinfo planteó públicamente la necesidad de rediscutir algunos de los puntos que en su momento fueron de avanzada.

Se han registrado diversos problemas en la aplicación de la ley que, a juicio de CAinfo, afectan el objetivo de la norma que es un Estado transparente ante los requerimientos de la población.

Uno de los principales problemas observados tiene que ver con el régimen de excepciones, consagrado en los artículos 9 y 10 de la ley. El primero se refiere a cuando un orga-

nismo puede declarar como reservada información que, por ejemplo, pueda comprometer la seguridad pública o defensa nacional, dañar la estabilidad financiera o ponga en riesgo la vida de una persona.

El segundo artículo en cuestión refiere a cuándo se puede declarar "confidencial" una información. En este caso se refiere a datos vinculados al patrimonio de la persona, hechos o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo, relativos a una persona física o jurídica que sea útil para un competidor o esté amparada en una cláusula contractual de confidencialidad.

En este sentido, aquel pronunciamiento refirió la existencia de los casos que se incluyen en este informe de monitoreo y que vuelven a poner sobre la mesa la necesidad de una discusión sobre el alcance de las excepciones de la ley.

Uno de los casos fue informado el miércoles 25 de julio en el programa Así nos va de Radio Carve. Uno de los periodistas del programa solicitó información para saber el gasto anual entre el período 2010-2017 de cada una de las representaciones diplomáticas de Uruguay dependientes de la cartera (salarios, equipamiento, vehículos y otros gastos de representación). El Tribunal de Apelaciones de 5° turno confirmó por unanimidad una sentencia del juez de lo Contencioso Administrativo de 1° turno, Gabriel Ohanian, que declaró de carácter reservado, por el plazo máximo de 15 años, "toda información generada, producida o en poder del Ministerio de Relaciones Exteriores referida al gasto y/o inversión realizados en cada Representación Diplomática u Oficina Consular dependiente de esa Secretaría de Estado".

El jueves 26, Telemundo de Canal 12, informó que Presidencia de la República calificó como reservada la información referente a las encuestas de opinión pública que contrata. El sábado 28, el diario El País, informó que la Administración Nacional del Correo se negó a entregar información respecto a cuánto de la correspondencia que distribuye el servicio son cartas escritas por personas y no correspondencia oficial o comercial.

En este marco, CAinfo plantea discutir -con el Poder Ejecutivo, Parlamento, academia y sociedad civil en su conjunto- algunos cambios a la ley. Uno de esos cambios tiene que ver con la información calificada como reservada y confidencial. Es necesario realizar ajustes para que los sujetos obligados, antes de establecer como reservada o confidencial una información, efectivamente prueben que su divulgación generará un daño a la administración. El objetivo de la revisión es evitar el uso abusivo de estos artículos.

Es necesario, asimismo, rever el alcance del artículo 14 de la ley referido a los límites del acceso a la información pública. La norma indica que la solicitud de acceso no implica la obligación de los sujetos obligados a crear o producir información que no dispongan o no tengan obligación de contar al momento del pedido. Este artículo es utilizado con frecuencia por los organismos del Estado para no brindar información. Por esa razón es que CAinfo propone precisar el alcance de este articulo establecido que el organismo consultado

deberá agotar los mecanismos para subsanar la omisión. Y en caso de no poder entregar la información solicitada, deberá explicar de qué manera solucionará este problema. Respecto a este punto debemos señalar que los Estados tienen la obligación de producir o captar la información que necesitan para el cumplimiento de sus deberes, tal como establece la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Se debe, además, mejorar la transparencia activa en línea (información que los organismos públicos deben difundir en sus portales web) y discutir un nuevo diseño institucional en el que la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) sea un servicio descentralizado con autonomía presupuestal y funcional, sus resoluciones sean vinculantes y pueda aplicar sanciones.

Como se señaló en agosto del año pasado, CAinfo considera necesario iniciar a la brevedad un amplio debate público tendiente a mejorar una normativa que debe garantizar el derecho de acceso a la información pública para todas las personas. Por otra parte, cabe subrayar que en el mes de enero de 2019 la Presidencia de la República emitió un decreto que aprueba los compromisos de un nuevo Plan de Acción de Gobierno Abierto, entre los que se incluyen elaborar para fines de 2019 una propuesta de reforma consensuada de la Ley de Acceso a la Información Pública a través de un proceso participativo.

El decreto, publicado el 7 de enero, aprueba el cuarto plan de acción que Uruguay desarrolla en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto. El plan surge de un trabajo en conjunto entre instituciones públicas, privadas, academia y sociedad civil. CAinfo participa del proceso a través de la Red de Gobierno Abierto.

El nuevo plan establece 39 compromisos en 11 ejes temáticos. En el eje Acceso a la información Pública se establece el compromiso de elaborar, para diciembre de 2019, una propuesta de reforma consensuada y a través de un proceso participativo de la Ley N° 18.381 de Derecho de Acceso a la Información Pública. La Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) será la responsable de la implementación del compromiso. El Plan de Acción señala que tanto la UAIP como la sociedad civil han detectado "dificultades que entorpecen el ejercicio del derecho, que tienen relación directa con el alcance de la norma, las excepciones y el diseño institucional del órgano de control, y que deben ser analizados en forma participativa y consensuada".

Pérdida de fuentes de trabajo

En los cinco informes realizados hasta el momento se consignó la pérdida de fuentes de trabajo de periodistas, ya sea por el cierre definitivo de los medios o por la decisión de las empresas periodísticas de despedir o enviar a sus trabajadores al seguro de paro. Si bien se estima que se trata de un conteo incompleto de las pérdidas de fuentes de trabajo en el sector, constituye un síntoma claro de la crisis que enfrentan los medios y de que los

primeros afectados por esta situación son los periodistas y los trabajadores de las empresas periodísticas en general.

Un total de 13 empresas periodísticas de Montevideo y el interior recurrieron a la reducción de sus plantillas o al cierre del medio como forma de solucionar sus problemas económicos, en lo que significa una afectación de la libertad de expresión de los periodistas, del derecho de las audiencias a acceder a la información y de la pluralidad imprescindible para que exista una necesaria pluralidad informativa.

Censura

Once fueron los casos que se registraron de distintas formas de Censura, considerando como tales las "medidas directas o indirectas adoptadas por autoridades públicas a fin de evitar la difusión de contenidos periodísticos y otros materiales considerados objetables".

Entre los casos más relevantes registrados en el período analizado se encuentra un artículo de un decreto del Poder Ejecutivo firmado por varios ministerios que afecta el derecho a la información y establece un mecanismo de censura previa para la divulgación del trabajo científico.

El 24 de abril de 2018 el Poder Ejecutivo emitió un decreto con la firma de los ministros de Ganadería, de Relaciones Exteriores, de Defensa y de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente que reglamentó la Ley de Recursos Hidrobiológicos (Nº 19.175).

En el artículo 44 del reglamento se establecen una serie de requisitos para otorgar permisos para la pesca con fines de investigación, científicos o docentes, que deberán ser solicitados a la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (Dinara).

Entre esos requisitos se establece que quienes realicen la investigación deberán explicar los objetivos del proyecto de investigación, los resultados esperados, el curriculum del personal técnico participante y el compromiso de presentar todos los datos y resultados objetivos. Además, se impide a los investigadores a dar publicidad a cualquier tipo de información sobre los datos obtenidos sin autorización expresa de la Dinara.

CAinfo se reunió el jueves 19 de julio de 2018 con Juan Cristina, por entonces decano de la Facultad de Ciencias de la Universidad de la República, para conocer el alcance de las dificultades que puede generar el decreto para la investigación. Estas disposiciones afectan el trabajo de investigación y divulgación científica.

Es oportuno recordar la vigencia del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de la cual Uruguay es signatario, que consagra que los derechos de acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales constituyen una parte central de la relación entre el medio ambiente y los derechos humanos, y son la base de la democracia ambiental y la buena gobernanza. Esta medida no

solo afecta a los investigadores sino también el derecho a la información de la población en general. Además, establece un mecanismo de censura previa que va en contra de la Constitución (artículo 29) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13) a la cual Uruguay se adhirió.

En función de estos elementos, CAinfo entendió necesario que el Poder Ejecutivo reviera ese artículo porque afecta el derecho a la información, de expresión, y que en los hechos puede significar un impedimento al trabajo que realizan investigadores que no dependen del Poder Ejecutivo y desarrollan una labor fundamental en el ámbito académico.

El Poder Ejecutivo inició contactos con la Universidad de la República para subsanar los cuestionamientos realizados desde la academia pero al cierre del presente informe no se había divulgado públicamente el resultado del trabajo conjunto con dichos fines. Por otro lado es oportuno destacar que "entre los mecanismos de censura indirecta se encuentra el manejo arbitrario de la publicidad oficial", asunto sobre el que CAinfo ha hecho una propuesta legislativa que cuenta con la aprobación de la Cámara de Representantes. El martes 10 de julio de 2018 los diputados aprobaron el proyecto que busca regular la producción, planificación, contratación, distribución y asignación de la Publicidad Oficial.

El proyecto surgió tras una iniciativa de CAinfo presentada públicamente en 2015 que luego dieron trámite parlamentario los representantes de los partidos Colorado, Frente Amplio, Independiente y Nacional. El proyecto, que se encuentra a consideración de la Cámara de Senadores, fue aprobado por 73 en 74 diputados presentes en sala[2].

La iniciativa busca establecer mecanismos claros y transparentes para la Publicidad Oficial, hasta ahora asignada discrecionalmente. A nivel general, todos los diputados valoraron la iniciativa presentada por CAinfo, que dio el puntapié inicial del proyecto. El artículo 2 del proyecto establece que "la información que transmita la publicidad oficial debe ser veraz, objetiva, clara, transparente, necesaria, oportuna y relevante para aquéllos a quienes se dirige".

El proyecto establece que la publicidad oficial no podrá utilizar mensajes discriminatorios, ser un subsidio indirecto a los medios de comunicación ni utilizarse para fines propagandísticos de los partidos políticos. Respecto a este último punto, se establece que no se podrá realizar publicidad oficial durante el período electoral.

El principio general para la contratación de la publicidad oficial será la licitación pública. La asignación deberá realizarse bajo resolución fundada del jerarca del organismo. Además, se establecen mecanismos de transparencia activa tanto para los organismos públicos como para los medios que reciban publicidad oficial, quienes deberán rendir cuentas en sus sitios webs.

[2] La iniciativa finalmente no fue votada por el Senado. Ver comunicado.

El proyecto prevé la reserva de un 30% del monto de la publicidad oficial para los medios del interior. Este punto busca superar una iniquidad que se da entre los medios del interior y Montevideo. Según datos manejados por los diputados, actualmente los medios del interior reciben solamente un 5% de la pauta oficial.

CAinfo

CAinfo saluda decisión de fiscalía de archivar juicio contra periodista

24 de mayo de 2019

El Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) celebra la decisión del fiscal Carlos Negro de archivar la denuncia por difamación que el Comandante en Jefe del Ejército, Gral. Claudio Feola, había iniciado contra el periodista Gabriel Pereyra.

En su resolución del miércoles 22 de mayo, el fiscal Carlos Negro consideró que las expresiones vertidas por Pereyra hacen "referencia a un asunto de evidente interés público" y por lo tanto están protegidas por el derecho de libertad de expresión.

El magistrado concluye en su resolución, que la conducta del periodista "resulta acorde y obedece estrictamente a los estándares nacionales e internacionales en materia de libertad de expresión, en tanto cumple con su deber profesional de informar y opinar sobre asuntos de indudable interés común".

CAinfo celebra la decisión del fiscal, fundamentada en la normativa internacional sobre Derechos Humanos, y reitera su preocupación por el aumento por este tipo de hostigamiento a periodistas a través de la justicia, lo que configura una clara amenaza contra la libertad de expresión.

CAinfo recuerda que, como ha señalado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "los funcionarios públicos y las personas públicas, se han expuesto voluntariamente a un mayor escrutinio por parte de la sociedad, y en aras del control social necesario para un eficiente y adecuado ejercicio de los poderes del Estado, han de ser más tolerantes a la crítica. La protección al honor en estos casos ha de darse en sede civil, en virtud de que la sanción penal podría inhibir el control de la función pública necesario en una sociedad democrática".

Además, CAinfo coincide con la preocupación expresada por el fiscal Negro, respecto a que el Nuevo Código del Proceso Penal no ha contemplado la regulación especial que se estableció en la ley 16.099 (Ley de Prensa) en cuanto a cómo se debe desarrollar el proceso a nivel judicial.

En este sentido, CAinfo exhorta a las autoridades legislativas y judiciales a subsanar el vacío generado por la entrada en vigencia del Nuevo Código del Proceso Penal a fin de evitar eventuales arbitrariedades en caso de que se reiteren este tipo de casos de hostigamiento a periodistas a través de la Justicia.

CAinfo

CAinfo lamenta que Senado no aprobó proyecto sobre publicidad oficial

10 de setiembre de 2019

El Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo), ve con preocupación la decisión del Senado de no aprobar este martes 10 el proyecto de ley que regula la publicidad oficial, y regresarlo a comisión para su análisis.

Esta decisión, se tomó ante la falta de consenso entre los partidos en el Senado, a pesar de que el proyecto original contó con el apoyo de los diputados del Frente Amplio, el Partido Nacional, el Partido Colorado y el Partido Independiente, que en agosto de 2015 pusieron su firma para que la iniciativa fuera discutida. En julio de 2018, la Cámara de Diputados aprobó el texto con el apoyo de todos los partidos.

Si bien varios senadores expresaron que harán lo posible para aprobar una norma de este tipo, el hecho de que el domingo 15 se inicie el receso parlamentario debido a las instancias electorales, hace poco probable que exista el quórum necesario en ambas cámaras para la aprobación definitiva del texto.

Este traspié no será, sin embargo, un obstáculo para que CAinfo, junto a otras organizaciones de la sociedad civil insistan con una iniciativa de este tipo. Y, si es necesario, volverá a plantear el tema en el próximo período de gobierno.

CAinfo reitera que es imprescindible que el país tenga un marco que regule la producción, planificación, contratación, distribución y asignación de la publicidad oficial. Aprobar una norma de esta característica es ineludible para cumplir con los estándares internacionales en materia de libertad de expresión, permite tener procedimientos claros para la adjudicación de la publicidad, hasta ahora asignada de forma discrecional. Además, la iniciativa busca eliminar la discriminación que sufren los medios de comunicación del interior del país que reciben un porcentaje ínfimo de avisos oficiales.

El proyecto que impulsó CAinfo en su redacción original, recogió recomendaciones de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que considera que los Estados deberían adoptar normas claras y transparentes para regular la publicidad oficial, para evitar que ésta pueda ser utilizada para castigar o premiar a los medios de comunicación.

En el texto se establece un régimen de contratación en coordinación con las normas del TOCAF. Se describen además los principios y procedimientos de contratación, y se prevé la obligatoriedad de destinar al menos un 30% del monto total de la publicidad de alcance nacional a medios de comunicación, programas o producciones periodistas que se realicen en el interior del país. Además de CAinfo, esta iniciativa contó con el respaldo de entidades como la Asociación de la Prensa Uruguaya, la Organización de la Prensa del Interior, la Asociación de Radios del Interior y la Cámara Uruguaya de Televisión para Abonados.

CAinfo

CAinfo repudia ofensiva judicial de Cabildo Abierto contra la prensa

26 de setiembre de 2019

El Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública repudia el inicio de procesos judiciales contra varios medios de comunicación por parte del Partido Cabildo Abierto, que encabeza el candidato presidencial Guido Manini Ríos.

El motivo de las denuncias es la publicación de la acusación realizada por un colectivo de expresos políticos durante la dictadura contra Antonio Romanelli, asesor de seguridad de Manini. Los ex detenidos le atribuyen a Romanelli, mediante una carta pública, la aplicación de tortura sicológica cuando se desempeñaba como guardia en el Penal de Libertad entre los años 1978 y 1979.

Según la citación judicial que llegó al diario La República, Radio Uruguay y Montevideo Portal cita a una audiencia que se realizará este jueves a las 14.30 horas en el juzgado penal de 42° Turno, en la calle Juan Carlos Gómez 1236, a cargo de la jueza Dolores Sánchez.

Para CAinfo este tipo de actitudes atenta contra la libertad de expresión, y buscan limitar el legítimo derecho de informar de los medios de comunicación y de los ciudadanos de acceder a noticias de interés público en un contexto de campaña electoral.

Recuerda, asimismo, que como señala la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, el inicio de procesos judiciales contra periodistas y medios de comunicación puede generar un efecto de amedrentamiento contra todo el sistema informativo, generando limitaciones a la libre circulación de informaciones y opiniones, lo cual es imprescindible para un régimen democrático.

CAinfo

CAinfo expresa preocupación por el fallo judicial que atenta contra la libertad de expresión[1]

1º de octubre de 2019

El Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) expresa su preocupación por la decisión de la jueza Letrado de Primera Instancia en lo Penal de 42 Turno, Dolores Sánchez, de amparar el derecho de respuesta reclamado por Antonio Romanelli y obligar a tres medios de comunicación a publicar una carta del ex-militar e integrante de Cabildo Abierto.

El militar retirado accionó contra el diario La República, Montevideo Portal y Radio Uruguay porque publicaron una carta de ex presos en la que acusaron a Romanelli, asesor de seguridad del candidato a presidente Guido Manini Ríos, de ser responsable por la aplicación de tortura sicológica cuando se desempeñaba como guardia en el Penal de Libertad entre los años 1978 y 1979.

Romanelli pretende que se publique una carta en la que rechaza las acusaciones y asegura que las requisas que se hacían a los reclusos durante la dictadura se realizaban "con respeto". Agregó que la conducta de los funcionarios era "firme" pero "rígida". Los tres medios rechazaron publicar esta carta y en su lugar se ofreció hacer una entrevista a Romanelli, quien se negó ya que considera que no debe haber "debate".

En su sentencia, la jueza Sánchez sostuvo que, si los medios de comunicación demandados ofrecen una entrevista, deben aceptar el derecho de respuesta. "No logro comprender el fundamento de la negativa a publicar la respuesta del actor, pero sí efectuarle una entrevista o haberlo intentado comunicándose con allegados para que lo hiciera. Por eso, reitero no hay diferencia conceptual entre las partes sobre el derecho de respuesta para que el accionante dé a conocer su versión de los hechos públicamente en los medios que dieron a conocer la versión de los ex presos políticos en hecho que lo tienen como actor", sostiene Sánchez.

[1] El fallo de primera instancia fue revocado el 4 de noviembre por el Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 4º Turno integrado por los magistrados Luis Charles, Ángel Cal y Gabriela Merialdo. La sala estimó que "No resulta acreditado que la información sea inexacta y menos aún que haya sido publicada a sabiendas que era falsa, o con temeraria indiferencia por la verdad".

CAinfo expresa su preocupación por esta conclusión de la jueza Sánchez. Es claro que una entrevista y publicar una carta por derecho de respuesta no son lo mismo. El fundamento de este argumento lo explicó el relator especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Edison Lanza.

En una entrevista con Sudestada, Lanza dijo que en este caso Romanelli decidió "buscar una vía judicial oblicua para utilizar el derecho de respuesta como sanción" a los medios de comunicación, que es el aspecto "más riesgoso del fallo» de la jueza Dolores Sánchez.

Según el especialista, el derecho de respuesta «es un instrumento que afecta el derecho a la libertad de expresión porque ésta incluye tanto el derecho a expresarse como a permanecer en silencio y en este caso se obliga a los medios a publicar».

En opinión de CAinfo, con esta sentencia, la jueza Sánchez impone el discurso de una persona pública a los medios sin la posibilidad de un debate sobre un tema de notorio interés público, lo que es un pésimo antecedente y afecta la libertad de expresión.

CAinfo respalda la decisión de los tres medios de comunicación de apelar la decisión y espera que el Tribunal de Apelaciones revoque la decisión de Sánchez.



Montevideo, 23 de marzo de 2019

Comunicado Serpaj

En la noche del viernes 22 de marzo, luego de realizada la Marcha del Día Mundial del Agua, varias y varios manifestantes que se estaban retirando de la marcha fueron abordados por policías vestidos de particulares, sobre la esquina de Colonia y Andes, en Montevideo. De forma violenta y bajo amenazas fueron encerrados por estos efectivos, quienes empujaron y maniataron a hombres y mujeres que exigían las razones de su detención. En este marco, se llevaron a dos compañeros detenidos quienes permanecieron incomunicados hasta la madrugada, sin que fuera informado su paradero.

La persecución de estos dos compañeros se inicia en la marcha, donde policías de particulares les solicitan documentación, de forma arbitraria y sin identificarse, lo que implica el despliegue de un operativo. En nuestro país predomina la idea que se goza de un clima democrático y libre, donde se valoran la discusión política, la manifestación pública y el disenso. Infiltrar policías en manifestaciones, perseguir militantes y detenerlos arbitrariamente contraviene esa imagen.

El hecho representa una total violación de los procedimientos legalmente establecidos para la intervención policial, siendo un operativo irregular de control y represión de ciudadanos que pacíficamente estaban manifestándose en la calle. Esta acción se enmarca en un proceso de expansión de la vigilancia y control policial, con procedimientos que limitan y violentan garantías básicas establecidas en el constructo legal y normativo nacional e internacional a los que nuestro país adscribe.

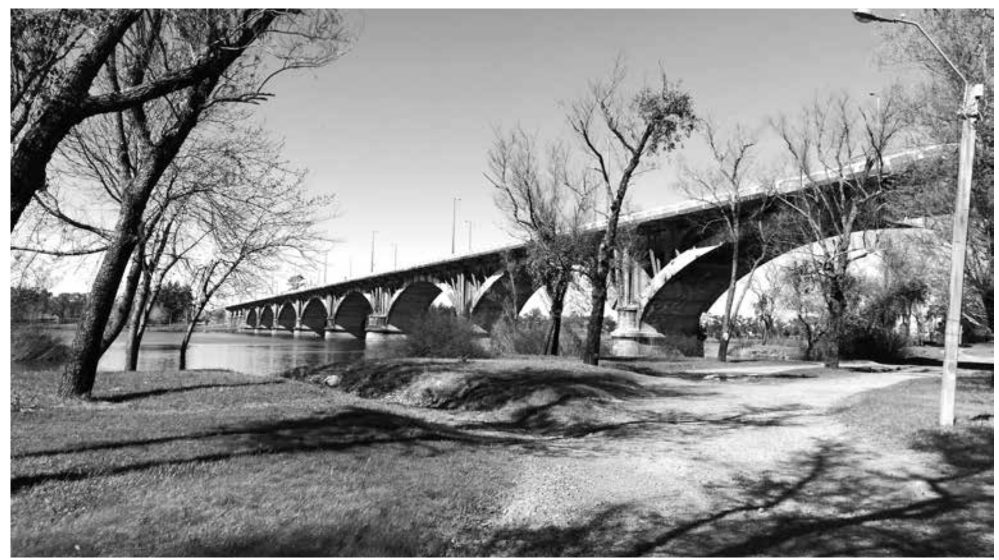
A su vez, profundizan la instalación y consolidación de la política del miedo, de control a los "peligrosos", donde en virtud de un discurso de la "seguridad" se desarrollan prácticas discrecionales, punitivas y discriminatorias hacia ciudadanos y ciudadanas que son criminalizados por ejercer su derecho a la protesta.

Denunciamos y repudiamos este hecho como gravísimo y violatorio de la Ley de Procedimiento Policial vigente, e instamos a las instituciones estatales que tomen las acciones de denuncia e investigación correspondientes.

Derechos económicos, sociales y culturales



Foto: Agustín Fernández


Foto: Graciela Benítez. Puente Paso de los Toros - Pueblo Centenario, próximos a UPM

Núcleos conflictivos en el 2019:
resistencias y derechos que trascienden la coyuntura

Alfredo Falero[1] | Oscar Mañán[2]

El capitalismo tiende a destruir sus dos fuentes de riqueza: la naturaleza y los seres humanos
K. Marx

"Todo pueblo cuyos derechos fundamentales sean gravemente ignorados tiene el derecho de hacerlos valer especialmente por la lucha política o sindical, e incluso, como última instancia, por el recurso a la fuerza" Art. 28 de la Declaración Universal de derechos de los pueblos, Argel, 4 de julio de 1976

1. La invitación: comprender algunos núcleos conflictos del 2019

2019 es un año electoral y como tal deja en las sombras o en un segundo plano un conjunto de coyunturas sociales relevantes que también son parte de procesos sociales de

1 Doctor en Sociología. Docente e investigador del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

2 Doctor en Estudios del Desarrollo. Prof. efectivo del Centro Regional de Profesores del Centro, Consejo de Formación en Educación, ANEP. Prof. Agregado del Departamento Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Administración, UDELAR. Asesor del Departamento de Estado y Presupuesto de la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado.

enorme importancia para comprender el presente y el futuro de la sociedad uruguaya. De modo que la invitación propone justamente comprender procesos sociales que trascienden lo electoral, que explican la política de otra forma.

Se intenta, por tanto, recolocar la importancia del tejido social y de la construcción de lo colectivo como elementos claves de futuros posibles. Se puede decir, siguiendo a Bourdieu, que es una invitación a salir del "sueño dóxico" de lo electoral como reduccionismo social y comenzar a captar –de una vez por todas en Uruguay– que la sociedad está en disputa no solo en términos institucionales y de partidos políticos. Que existe una realidad afuera de ello, en el tejido social, que requiere ser entendida, procesada, reflexionada.

Para cristalizar esta invitación a la lectura, es necesario un esfuerzo analítico considerable que en primer lugar debe partir de una selección: que es lo que se integra y que se deja de lado cuando se revisa lo ocurrido en este año. La propuesta apunta a reconectar procesos económicos con procesos sociales, pensar el Uruguay como parte de la región con dinámicas de construcción de demandas y derechos sociales.

De modo que no debe leerse lo que sigue como el presupuesto de que no se consideran importantes las luchas vinculadas a la "nueva agenda" de derechos y las demandas de los movimientos feministas y vinculadas a la diversidad. No es que no se entienda la pertinencia y las especificidades de reclamos de estas luchas, sino que la perspectiva de este trabajo es por un lado recolocarlas en un esquema más amplio de disputa por el tejido social y por otro focalizar en problemáticas sociales que no pueden quedar marginadas hacia el futuro tales como trabajo, vivienda, uso del territorio y educación. Estos cuatro temas aparecieron con fuerza en 2019 más allá de la mayor o de la menor comprensión pública de lo que está en juego, más allá del eco y visibilización de los reclamos, más allá que se impongan las lógicas pragmáticas de lo posible.

¿Con qué herramientas analíticas contamos para esta tarea? Brevemente expuesto, debe decirse al comienzo que partimos de un encuentro entre sociología y economía política. Algunos lectores podrán no entender la relevancia de introducir este apunte, pero resulta clave. Si en el espacio académico tiende a cristalizarse un divorcio de estas dos disciplinas y se produce la casi extinción de la economía política –lo cual tiene efectos negativos en la producción de conocimiento necesario para pensar el Uruguay actual– este encuentro a partir de SERPAJ intenta plantearse un desafío hacia el futuro: reconectar demandas sociales con proyecto socioeconómico. Muchas veces –se nos excusará la simplificación– parece que hoy las demandas se restringieran a un bazar de minorías a la espera de clientes de reconocimiento. Es mucho más complejo que eso, lo particular no puede limitar nuestra visión de cuestiones de fondo pues de lo contrario no existen alternativas posibles.

En segundo lugar, la propuesta no es enfocarse en los colectivos en sí, no es pensar movimientos y organizaciones sociales en sus prácticas y proyecciones, no es visualizar ese entretejido social que puede examinarse en forma aglutinada como campo popular, sino examinar núcleos o centros conflictivos, es decir problemáticas alrededor de las cuales se

generaron un conjunto de movilizaciones y negociaciones, una combinación de prácticas colectivas alrededor de una problemática social[3]. Además, tal como se adelanta desde el título, se trata de problemáticas que trascienden la coyuntura porque van configurando un proceso social. Un proceso social no está regido por instancias electorales aunque lo pueda parecer y sin intención de colocar ahora en discusión cuanto significan las mismas. Va más allá de eso porque son –en definitiva– una acumulación de coyunturas lo que va configurando un proceso social y esto significa también sucesivas aperturas de horizontes de posibilidades.

Y si se habla de procesos, muchas veces no son solamente "nacionales", pueden ser regionales o globales. En tercer lugar entonces: no puede examinarse Uruguay como aislado de la región tampoco en el tema que ocupa. Más allá de sus especificidades sociohistóricas, comparte entrelazamientos sustantivos con la misma. Por supuesto que existe una mirada política balcanizadora y miope sustentada en lógicas pragmáticas de lo posible. Pero en los hechos, decir que Uruguay es América Latina es comprender que está sujeta a las mismas lógicas geopolíticas (particularmente influencia de Estados Unidos) y geoeconómicas en términos de posición en la economía-mundo capitalista que es –siempre lo fue– el suministro de materias primas y productos primarios. Esto supone tener presente que existen intereses locales articulados a ese esquema global para preservar un modelo general que construye límites sociales de lo posible. Puede verse o no, pueden parecer cosas abstractas alejadas de la vida cotidiana, pero lo que ocurre en la región en relación a lo anterior es absolutamente clave.

En cuarto lugar, los núcleos conflictos –los que se presentan aquí y otros– implica pensar que existe un tejido social en disputa. Esto significa una complejidad de agentes en tensión, en conflicto, que procuran direccionar sus prácticas en función de sus intereses y que construyen formas de ser y estar en el mundo. De este modo participan en la búsqueda de espacios además de agentes políticos y partidos políticos (que de hecho, cada vez menos generan sentidos de pertenencia), iglesias de distinto tipo que configuran formas de religiosidad popular más conservadoras o más emancipatorias (actualmente una minoría y no es casualidad que haya desaparecido la teología de la liberación), empresas que procuran desconflictivizar territorios mediante técnicas de *management* y otras formas organizativas variadas.

En quinto lugar, debe llamarse la atención que el conflicto es intrínseco a la sociedad. Más aún y aunque parezca contradictorio: en ocasiones es un aliciente del crecimiento económico. En definitiva la creatividad social también deriva del conflicto. Ocurre que la reproducción en los altos niveles de decisión impide ver hasta donde el conflicto genera oportunidades para el cambio. El discurso económico dominante, por su parte, también impide

[3] Sobre fundamentos analíticos y la trayectoria conceptual del tema en América Latina puede verse Falero, 2018. El proyecto I + D en curso (UDELAR – CSIC - 2019 – 2021) "Conflictos sociales en el Uruguay progresista. Hacia un cuadro general de análisis" también coloca como centro el conflicto.

ver esto. Se recuesta en general sobre las interpretaciones más liberales y solamente visualiza un vínculo negativo entre conflicto y crecimiento económico por la vía de restricciones a la inversión y el "clima de negocios". Y las empresas transnacionales en la medida que pueden procuran imponer condiciones en ese sentido (como se verá con el caso de UPM).

En ese marco, el discurso dominante presenta a los movimientos sociales como enemigos primarios de la elite dirigente (menos cuando se trata de colectivos como "un solo Uruguay"), incluso ocurre con los llamados gobiernos progresistas cuando se observan dinámicas colectivas por fuera de alguna institucionalidad integradora. Si debiera trazarse rápidamente una tesis a explorar, se puede decir que a grandes rasgos el progresismo uruguayo –en particular en los últimos años– procuró limitar a aquellos movimientos u organizaciones sociales que efectivamente crean cierta organización social de mediano y largo plazo, los que tienen una participación real en sus prácticas productivas debido a la organización colectiva y que construyen a partir de sus experiencias otras formas de pensar y hacer en la sociedad.

2. La negociación colectiva como núcleo conflictivo

Si habría que mencionar conflictos sindicales complejos en el 2019, el de MontevideoGas (Petrobras y su posterior retiro) sin dudas lo fue. Pero no es la propuesta aquí sino colocar como emergió con fuerza la perspectiva de defensa de la negociación colectiva por parte del movimiento de trabajadores organizado. Se la entiende como una herramienta sustancial frente a lógicas generales que hacen a las luchas sociales frente a diferentes abusos de poder, por derechos laborales, por aumentar los mínimos salariales, entre otros elementos. El re-establecimiento de los consejos de salarios, las acciones para instaurar una ley de negociación colectiva del trabajo tanto para el sector privado como también para los trabajadores públicos, configuró una herramienta importante a defender. Esta lógica implica el conflicto.

Y si bien ocurren disputas en cuanto a la autoatribución de créditos a nivel sindical y político (en este último nivel, particularmente en coyunturas electorales) lo cierto es que sin trabajadores movilizados, la negociación colectiva bien podría terminar siendo un mero mecanismo de contención de demandas. Se podría sostener: es que efectivamente sigue siendo eso en lo sustantivo. Quizás, pero examinarlo solamente en el plano de la contención supone el riesgo de caer en una gruesa simplificación en el contexto actual.

Ocurre que el análisis del funcionamiento de la negociación colectiva del trabajo debe considerar un conjunto de problemas. Los trabajadores sostienen que muchas veces las instancias de negociación no permiten lograr sus objetivos, que no siempre existe el requisito básico de "buena fe" para las mismas y tampoco la información necesaria para que se haga efectiva. Los trabajadores privados sostienen que cuando se esbozan los problemas de las empresas ellos no cuentan con información confiable y validada de los "números" de tales empresas. En especial cuando argumentan que el aumento de salarios cuestiona la

productividad y pone en riesgo el empleo. Los trabajadores públicos por su parte, también denuncian la negociación colectiva del sector, en particular los incumplimientos del Poder Ejecutivo en cuando a proveer información oportunamente, por ejemplo cuando se discute presupuesto o rendiciones de cuentas.

Corresponde recordar en este sentido la ley 15.808 en su artículo 6º (en cuanto a derecho de información). Dice así: "Las partes tienen la obligación de proporcionar, en forma previa y recíproca, la información necesaria que permita negociar con conocimiento de causa. El Estado, a solicitud de las organizaciones representativas de los trabajadores del sector público, deberá suministrar a las mismas toda la información disponible referente a:

a) Los avances de los proyectos de Presupuesto y Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal.
b) La situación económica de los organismos y unidades ejecutoras y la situación social de los funcionarios.
c) Los cambios tecnológicos y reestructuras funcionales a realizar.
d) Los planes de formación y capacitación para los trabajadores.
e) Posibles cambios en las condiciones de trabajo, seguridad, salud e higiene laboral".

Recientemente el empresariado nacional denunció a Uruguay ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por algunos aspectos de la negociación colectiva del trabajo. Particularmente el funcionamiento del derecho de huelga en el país, cuya interpretación incluye la ocupación de los lugares de trabajo como parte de dicho derecho de huelga. Asimismo, los empresarios a menudo reniegan de la llamada Ley de Negociación Colectiva del Trabajo, que obliga a empresarios y trabajadores a negociar las condiciones de trabajo y salariales en cada rama de actividad. Particularmente, en el sector privado, recuérdese que este mecanismo reúne a trabajadores y empresarios bajo la mediación del Estado donde se discuten aspectos relevantes del relacionamiento entre el capital personificado por la clase que organiza la producción y los obreros.

Habitualmente las denuncias ante la OIT, donde están representados empresarios, trabajadores y gobiernos, tienen que ver con violaciones a los derechos del trabajo. En esta ocasión, Uruguay ocuparía el 8° lugar en una lista de 24 países, donde los primeros lugares refieren a violaciones de las libertades sindicales, por lo que el caso concreto es aún más llamativo. Curiosamente, luego de una lista de países que sí tienen problemas referidos a derechos de los trabajadores, como Turquía, Etiopía, Irak, Libia, Myanmar y Nicaragua, aparecerían a su vez los casos de Bolivia y Uruguay denunciados por empresarios en lo relativo a las negociaciones enmarcadas en el derecho laboral[4].

[4] El título del diario "El Observador" del 12 de junio de 2019 dice lo siguiente: "Lista negra de la OIT golpea reputación del país y mancha una bandera del FA". Como subtítulo agrega: "La inclusión del Uruguay en la nómina se debió a incumplimiento de convenio mundial sobre negociación colectiva y por no atender recomendaciones del organismo".

En particular en el caso de Uruguay la denuncia es sobre la violación del Convenio 98 donde se pide que se priorice la negociación colectiva entre empresarios y trabajadores en lo que respecta a condiciones de trabajo y aumentos salariales por encima de la negociación tripartita con el gobierno en los consejos de salario. También está en entredicho hace ya diez años lo que atañe al Convenio 87 sobre libertades sindicales y ocupaciones de los lugares de trabajo. En este caso concreto la OIT no se hizo eco, si bien los empresarios lo ponen sobre la mesa bajo el rótulo de violaciones al derecho del trabajo y pidiendo particularmente una reglamentación del derecho de huelga que no incluya las ocupaciones.

El conflicto entre el empresariado y los trabajadores se sostiene en que éstos últimos plantean una negociación directa, entendiendo que la negociación tripartita ha fortalecido a los trabajadores incluso en momentos de franca desaceleración económica, lo que implica aumento de costos y pérdida de competitividad, cuestión que eventualmente puede desembocar en aumento de la quiebra empresarial y una creciente pérdida de puestos de trabajo. Por supuesto, otros factores que también motivan esta denuncia son: a) un proceso electoral que estaba en ciernes; b) que los empresarios ponen sus reclamos sobre la mesa para generar presión y si es una mesa ampliada con repercusiones internacionales mejor y, por último, c) porque la situación regional les es propicia en el entendido que tanto Argentina como Brasil ya desmantelaron el aparato de protección social existente y avanzan en una reforma laboral conservadora. La situación de Paraguay es conocida en cuanto a la escasa o nula defensa de derechos en general, elemento que, por supuesto, no entra en los rankings de democracia habituales.

Es sabido que los trabajadores representados PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores), ven como un fuerte avance los cambios institucionales logrados en los últimos gobiernos de izquierda, en especial los que tienen que ver con la regulación laboral.

En el momento en que se escriben estas líneas, el poder ejecutivo presenta un proyecto de ley para atender los tiempos y observaciones que se hicieran en la OIT. Tal proyecto sin duda traerá controversia entre los trabajadores y, probablemente entre los empresarios. Los temas que aborda son los siguientes: a) se le agrega al art. 4to. de la ley de negociación colectiva la exigencia de que los sindicatos deberán tener personería jurídica; b) se deroga el art. 10 que ponía en la competencia del Consejo Superior Tripartito "estudiar y adoptar iniciativas en temas que considere pertinentes para el fomento de la consulta, la negociación y el desarrollo de las relaciones laborales"; y c) se elimina la frase que sostiene que: "en la negociación colectiva de empresa, cuando no exista organización de los trabajadores, la legitimación para negociar recaerá en la organización más representativa de nivel superior".

Sin duda, para los trabajadores, no caerán bien estos cambios ya que por un lado se aumentan las exigencias para poder ejercer el derecho de la negociación, por otro, se supone que se saca del ámbito tripartito algo sustancial como las relaciones laborales. Asimismo, muchos trabajadores que no tienen organización –o ésta es demasiado débil– quedan a ex-

pensas de las organizaciones empresariales y con menor protección del Estado. Los empresarios por su lado, ven las posibilidades de volver a la negociación no regulada, avanzando en una reforma laboral liberal al estilo de la implementada en Brasil o la de Argentina, algo que difícilmente en Uruguay pueda lograrse sin un conflicto social de dimensiones.

No sería razonable terminar este apartado sin aludir mínimamente a los trabajadores precarios e informales. Es que en tanto componentes ineludibles de la fuerza de trabajo en América Latina, pueden quedar por afuera de los mecanismos de protección institucionalizados y, por tanto, no salir en la "foto" de los derechos. En Uruguay, se estima que un cuarto de la población económicamente activa es informal. Pero también se ha hablado a nivel regional en general del "precariado" para poder dar cuenta de la magnitud de un fenómeno creciente que impone desafíos. La condición de precariedad entendida como contrato a término, parcial, en general definida como el conjunto de modalidades que hacen a lo que suele denominarse "flexibilidad" ya es una realidad que implica desafíos organizativos hacia el futuro inmediato. El caso más notorio en los últimos tiempos es el de los repartidores vinculados al sistema de aplicaciones y plataformas. Un tema abierto sin lugar a dudas, sobre el cual se conoce poco.

3. La vivienda por el sistema de ayuda mutua como núcleo conflictivo

No toda forma de construcción de vivienda por ayuda mutua en Uruguay implica a FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua) pero notoriamente desde su nacimiento en mayo de 1970 (si bien el proceso comenzó en 1968) se ha convertido en uno de los grandes movimientos sociales del país que no solo despliega sus energías estrictamente para la vivienda. De hecho, desde la salida de la dictadura, con ciclos de alzas y bajas de movilización como todo movimiento, se plegó a innumerables demandas más generales y contribuyó a una apropiación más democrática de la ciudad[5].

Lo anterior corresponde subrayarlo porque bien podría haber desplegado una mirada más reducida de lo social y restringirse a una demanda concreta. Además, en términos prácticos de resolución de necesidades sociales, es responsable no solo de la construcción de vivienda social de calidad a costos reducidos sino un sostenedor del Fondo Nacional de Vivienda como garantía para que no se detengan las soluciones habitacionales.

En 2019 eclosionó una de sus aspiraciones como lo es la exoneración de IVA a los materiales de construcción que tendría un impacto multiplicador en la construcción de vivienda y en la población que conforma cooperativas. Pero un nudo particularmente de-

---

[5] Cabe recordar, a modo de visualizar que no se trata de un protagonismo reciente, un artículo en Cuadernos del Tercer Mundo de diciembre 1985 / enero 1986, bajo el título de "Autogestión en la vivienda". Allí se señalaba que "una propuesta que ha probado tener vitalidad con el tiempo, agrupa a 10 mil familias en 240 cooperativas que perfilan un método alternativo para la solución de la temática de la vivienda". Y recuérdese que ese artículo es a menos de un año de que asumiera el primer gobierno democrático pos dictadura. Hoy implica 627 cooperativas (habitadas, en trámite o en obra) que integran unas 23 mil familias.

licado es el de las tasa de interés que pagan las cooperativas. Una demanda que no es nueva y que llevó a la movilización con la consigna de pagar el 2% de interés en los créditos a cooperativas, tasa que se pagó hasta 2008 cuando se incrementó al 5%. En agosto, se reclamó la renuncia de la ministra de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

Actualmente, FUCVAM tomó la medida de pagar la tasa anterior, lo cual, por supuesto, es rechazado por el Ministerio. Pero en palabras de Sergio Segredo, presidente de la federación, "así como las fábricas se ocupan (y) existen medidas de presión para llegar a una solución al conflicto (...) lo que tenemos que hacer es tomar medidas de presión"[6]. En este caso puede observarse como desde la negociación se abrió paso la movilización y si bien todo el tema tiene una difusión limitada, constituye un núcleo conflictivo importante en el 2019.

¿Por qué –en términos analíticos– puede considerarse importante? Porque es un reduccionismo establecer que se trata solamente de un problema FUCVAM versus Ministerio de vivienda. En primer lugar porque el acceso a la vivienda es un problema real, palpable, con una lógica de asentamientos que se expande a nivel nacional y que contribuye a la reproducción de la fractura social. Un informe de la organización Techo indicaba que unas 200 mil personas viven en una situación de gran precariedad habitacional además de sanitaria y urbana en general[7]. Obviamente no es el único problema en torno al tema. Pero la idea general es que existe un problema clave de fondo que no está resuelto. Las políticas de vivienda también hacen a un patrón de acumulación del capital.

En segundo lugar, porque en ese marco la discusión debe implicar un conjunto de políticas vinculadas al acceso a la vivienda así como al conjunto de actores que se benefician de la reproducción de una política más general. Ocurre que quienes tienen peso económico suelen ser muy discretos en la proyección de sus intereses. En ese marco, cabría discutir también las exoneraciones a las inversiones privadas en vivienda (si bien, puede aducirse, el efecto de regeneración urbana que permite en algunas zonas de Montevideo).

Finalmente, en tercer lugar, es un reduccionismo por lo que implica FUCVAM, en tanto constituye un movimiento comparativamente importante en Uruguay que reivindica un sistema de acceso a la vivienda que ha demostrado sus fortalezas incluso fuera de fronte-

---

[6] Citado por La Diaria, 24 de octubre de 2019. Disponible en: https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/10/fucvam-se-presentara-ante-la-justicia-para-efectivizar-pagos-de-prestamos-hipotecarios-con-2-de-interes/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=6am. En cuanto a Fucvam en tanto movimiento, puede consultarse entre la bibliografía reciente el trabajo de Gustavo Machado "Fucvam: el movimiento cooperativo de vivienda por ayuda mutua", contenido en Casas y otros (2019).

[7] El País 3 de mayo de 2019. Un artículo de La Diaria del 4 de noviembre de 2017, señalaba acertadamente, dentro de los prejuicios sociales que se construyen sobre lo social, la idea que quienes viven en asentamientos obedece a que no quieren pagar nada.

ras y que de fondo da lugar a un conjunto de experiencias en las que existe un aprendizaje de dinámicas colectivas (Falero, 2008)[8].

4. La nueva planta de celulosa en el centro del país y un núcleo conflictivo indirecto

Las dinámicas extractivas en América Latina replantean el uso del territorio como un elemento central y por lo tanto las luchas en tal sentido se vuelven frecuentes. Pueden considerarse luchas ambientales, de defensa o rescate de la identidad de una comunidad, es decir pueden resignificarse simbólicamente de múltiples maneras, pero tienen en común la resistencia al intento de apropiarse del territorio, generalmente por parte de una transnacional, para usufructo y/o saqueo de bienes comunes.

Existen ya abundantes estudios en torno a la megaminería en la región (desde el Potosí como principio histórico-geográfico) pero desgraciadamente no todas las dinámicas que implican extracción resultan tan claramente comprendidas en términos económicos y sociales y en sus contradicciones. Esto viene al caso en Uruguay con la forestación y las mega plantas de pasta de celulosa. En 2019 se confirmó la instalación de la nueva planta de UPM en las proximidades de Pueblo Centenario, Durazno, considerada una de las mayores a nivel mundial, pero el proceso –como es sabido– ya había comenzado antes. Inmediatamente se abordará este tema y la razón por la que se habla de "núcleo conflictivo indirecto" pero por lo pronto debe ubicarse el caso conceptualmente en la dinámica general de América Latina.

Un emprendimiento de estas características puede incluirse como "enclave extractivo de última generación". La economía de enclave está relacionada principalmente con las regiones periféricas de la economía-mundo y supone una modalidad de desarrollo del capitalismo donde la IED (inversión extranjera directa) a partir de las grandes empresas transnacionales se cristaliza bajo esta modalidad.

Debe recordarse en el clásico trabajo de Cardoso y Faletto (1971) referían a una de las modalidades de inserción de los países latinoamericanos en el capitalismo mundial. La característica fundamental era que la empresa extranjera que articulaba una plataforma exportadora lo hacía de espaldas a la economía doméstica, con vínculos endebles solamente con la burocracia administrativa (i.e. gobernantes) y de seguridad (i.e. policía, ejército, etc.) que velaba por su viabilidad económica y aseguraba la estabilidad política.

Sin embargo, los actuales enclaves, si bien son apéndice del capital extranjero ya no se encuentran de espaldas a las economías nacionales sino que imponen restricciones severas al funcionamiento de las mismas. Los estados nacionales se encuentran colonizados por la expansión del capitalismo y la creación de éstas plataformas exportadoras de los principales recursos naturales de la región. El sistema legal, los aparatos represivos de la seguridad

8 Véase, por ejemplo, la recopilación de artículos de Gustavo González "La lucha organizada por el derecho al suelo urbano y la ciudad", Montevideo, FUCVAM, 2018.

interior y de las fronteras nacionales, como la producción de poder simbólico por parte de los Estados se encuentran a disposición de los mismos. La macroeconomía debe funcionar de manera que permita una estabilidad económica acorde, por lo que la sociedad queda veladamente de rehén de los intereses de tales empresas (Mañán, 2019).

Debe marcarse la importancia heurística del concepto de enclave en el sentido manejado ya que permite pensar o no cuanto se acerca o se aleja una IED de ese carácter (Falero, 2014; 2015). En general se repiten los siguientes elementos:

a) dejar al gobierno la construcción de un discurso de beneficios que reportaría el enclave para toda la sociedad. En tal sentido, usualmente se apela a la idea de desarrollo a partir de la diversificación económica implicada, el crecimiento sin antecedentes, etc.
b) establecimiento de conexiones políticas con los diferentes partidos del espectro incluso colocando figuras notorias de gestión del aparato estatal en cargos de dirección empresarial.
c) planteamiento permanente de minimización de la afectación sobre el medio ambiente, idea de "gestión ambiental" del proyecto y de mejora del territorio hacia el futuro.
d) salidas públicas de la empresa dosificadas, acotadas, principalmente cuando existen negociaciones con el gobierno por ejemplo en relación al canon o a las características del proyecto.
e) separación pero a la vez control social del territorio que rodea al enclave; intervención en el tejido social por ejemplo mediante lógicas de responsabilidad social empresarial.
f) generación de expectativas sociales sobre la fuerza de trabajo que se ocupará.

Dicho lo anterior, corresponde ir al caso concreto. En primer lugar, debe señalarse de lo que no se trata: no es un conflicto con una organización de vecinos que se oponen a la instalación de UPM. Nunca lo fue. Más bien la propuesta creó fuertes expectativas de inserción laboral que se vienen acumulando desde los anuncios de posible construcción[9]. El centro del país constituye un territorio marcado por el bajo dinamismo económico y donde la desocupación y la falta de expectativas es un problema real. Tampoco tiene un pasado industrial que hubiera supuesto sindicatos como tampoco tradiciones de auto-organización.

[9] Una nota de El Observador del 18 de noviembre de 2017 decía: "Esperanza en UPM" y agregaba: "Los vecinos ven en la instalación de la pastera una oportunidad para "salir del pozo" y generar empleos, aunque ya piensan en los problemas que dejará la obra". Unos dos años después, un artículo del semanario Brecha del 2 de agosto de 2019 iba por el mismo sentido aunque agregaba algo más: "Voces y expectativas en Centenario y sus alrededores". "En Centenario, el pueblo de Durazno cortado a la mitad por la ruta 5, la confirmación de la llegada de UPM2 despierta esperanzas, después de tantos años de espera. En sus vecinos de Paso de los Toros, también. Pero la ilusión de trabajo y prosperidad viene acompañada de algunos miedos porque, en definitiva, quienes vendrán no son más que desconocidos. Los curriculums se arman por doquier, aunque un gran porcentaje no tiene con qué completarlos". Se podrían seguir adicionando artículos en la misma línea.

De este modo, las voces críticas son marginales y provienen de organizaciones ambientalistas más generales.

En segundo lugar, los acuerdos ROU-UPM suponen renuncias a la soberanía en un conjunto de decisiones como la ya "habitual" resolución de disputas en caso que hubiere, en tribunales internacionales y un enorme conjunto de beneficios que han considerado diversos análisis económicos (por ejemplo, Bacchetta, Melazzi y Yohai, 2019). En tanto se trata de instalación bajo régimen de zona franca, se generan enormes exoneraciones tributarias (como el IRAE) consagradas por ley 15.921 del 17 de diciembre de 1987 con modificaciones introducidas por ley 19.566 del 8 de diciembre de 2017 que no afectan el fondo de tales exoneraciones. Finalmente, cabe señalar que existe siempre una zona de oscuridad en estos contratos. Naturalmente el otro aspecto problemático es el ambiental, principalmente en relación a la afectación del rio Negro.

En tercer lugar, está todo el tema de la infraestructura comprometida y es por aquí por donde se canalizó efectivamente el conflicto en 2019, particularmente en torno a las características del trazado ferroviario. Un conjunto de dudas técnicas aparecen en ese sentido. Aunque el trazado de 273 kilómetros es más o menos similar al actual (pues si bien se preveen correcciones se descartó un trazado alternativo en Canelones y Montevideo que habría implicado otros costos, tiempos y una nueva terminal portuaria), las organizaciones sociales han entendido la clara prioridad de las cargas de UPM para el tráfico ferroviario (de hecho, existen muchas dudas sobre el restablecimiento del tráfico para pasajeros), que el aumento de carga y velocidad posible (22,5 toneladas por eje y máximo de 80 kilómetros por hora) respecto a las posibilidades mucho más acotadas de la vías actuales supone afectaciones de distinto tipo en zonas urbanas más allá de obras adicionales.

Además de la expropiación, en general se hace énfasis en el mayor peligro además de un conjunto de incomodidades cotidianas que se tendrán en función de la cercanía a la vía férrea, principalmente en los barrios involucrados en Montevideo. En el marco de las acciones desplegadas, incluso se recurrió a la institución nacional de Derechos Humanos. En relación al proyecto original se han logrado algunos cambios puntuales caso de la modificación del trazado por Sarandí Grande. De fondo, el tema marca que en Uruguay una verdadera actualización de la infraestructura ferroviaria solo puede venir en términos de modernización dependiente y no por decisión autónoma.

En cuarto lugar, emerge con la instalación de la nueva planta de la UPM la capacidad de incidencia de la empresa en la planeación educativa. Alma Bolón (2019, p. 74-80) detalla un conjunto de actividades que revela el trabajo sistemático que viene haciendo UPM en lo referente a la capacidad de generar aceptación por parte de las poblaciones de las zonas de influencia de la planta. Esto incluye actividades conjuntas con las instituciones educativas con el supuesto "desconocimiento" de las autoridades de la educación. La duda emerge pues los consejos que rigen la educación primaria y media, incluso la formación docente en el país, no suelen ser muy flexibles a la hora de acoger actividades sin la debida autorización.

Hace unos años una maestra de una localidad del norte de Florida fue sorprendida por la prensa y expuso sus carencias edilicias y presupuestales en la escuela rural en que trabajaba, tal exabrupto la llevó a ser amonestada por las autoridades al no dirigir sus reclamos por los carriles institucionales internos de Primaria.

En defensa de la educación pública, autónoma, se movilizaron el 5 de setiembre estudiantes y trabajadores, en especial enfrentando algunas de las cuestiones emanadas del contrato ROU-UPM que entendían como injerencia de UPM en la autonomía de la educación. Lo inesperado fue la fuerte represión y persecución de los participantes en dicha manifestación. Varias organizaciones sociales –entre ellas SERPAJ– criticaron el violento y excesivo accionar de la policía supuestamente para controlar las manifestaciones. Y, a pesar del comunicado del Ministerio del Interior, la fiscalía no encontró prueba para formalizar los detenidos[10].

Deben recordarse los cuidados que exige el tema. El derecho a manifestarse es un ejercicio fundamental para los estados democráticos, que se fortalecen con la apertura, tolerancia a la pluralidad, al disenso y al reclamo, en el marco de las garantías de los derechos humanos (como rezan las Resoluciones 19/35 y 22/10, Asamblea General de Naciones Unidas sobre "La Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas", 2012, 2013). También puede agregarse que en defensa del acuerdo ROU-UPM emergen episodios de criminalización de la protesta. No sorprende en términos de situaciones similares en América Latina, pero la pregunta que queda abierta es si lo ocurrido vaticina para los próximos años un lento comienzo de conflictividad con represión violenta y renovadas formas de criminalización de la protesta.

5. La aceptación social de una mayor presencia militar: un núcleo conflictivo con proyección de futuro

Con algo más del 46%, lo que representa más de un millón de votos, la propuesta "vivir sin miedo" impulsada por un sector del Partido Nacional no alcanzó los votos suficientes para ser aprobada pero en términos de indicador representa un elemento significativo hacia el futuro: buena parte de la sociedad uruguaya puede llegar a introducir formas represivas con el objetivo de mejorar su situación o percepción de seguridad. No se trata aquí de examinar quienes introdujeron la papeleta y por qué, sino elementos más de fondo.

Y puede comenzarse por lo que hizo posible que afortunadamente la reforma no tuviera éxito. Y en ese sentido, debe marcarse la convergencia de organizaciones sociales en el eslogan "no a la reforma, el miedo no es la forma". Las articulaciones conformadas meses antes de la consulta pública incluyó diversos colectivos, la FEUU y el PIT-CNT. A partir de allí se fomentó el debate público, se trabajó a nivel de redes sociales y tuvo un evento el 22 de octubre con una gran movilización por la avenida 18 de Julio. Como ocurrió en

10 *La Diaria*, 7 de setiembre de 2019 y *Brecha* 13 de setiembre de 2019.

su momento con la propuesta de baja a la edad de imputabilidad, se fueron quebrando los esquemas cognitivos que asociaban mecánicamente mayor capacidad de represión con una futura mejora de la seguridad pública, en particular dándole más protagonismo a las fuerzas armadas.

Y aquí está el núcleo conflictivo que se quiere señalar. Este es un proceso social que trasciende el evento de la marcha y el evento de la consulta pública, refiere a una reducción del problema de la seguridad pública a la capacidad punitiva de modo que la organización o la persona que pueda posicionarse en ese sentido puede llegar a ser rápidamente aceptada. En el mismo sentido de "relajo" vs "orden" del general retirado Manini Ríos, una consigna simplificadora en extremo pero efectiva, una parte importante de la sociedad uruguaya puede admitir más presencia militar, menos garantías individuales como forma de resolver un problema real que es la seguridad ciudadana. Y particularmente es un problema real en barrios periféricos o, al menos, alejados del centro de la ciudad.

En otras palabras, debe inscribirse lo ocurrido con la consulta pública en un esquema mayor que hace emerger el conflicto de fondo: la generación de esquemas simplificadores de la realidad que pueden expresarse en diversas formas: el rechazo a que el Estado mantenga "vagos" (otra simplificación de cómo funciona la sociedad), la sensación de "pasarse de rosca" en cuanto a derechos generales, a la "ideología de género" o la defensa de la "ley trans", la percepción general de "falta de orden". Estos esquemas cognitivos no se construyen por arte de magia y tienden a ser duraderos en el sentido que Pierre Bourdieu (2007) ya señaló en la década del setenta y ochenta.

Obsérvese complementariamente –pensando en términos de potencialidad– como el último hallazgo de restos de desaparecidos en un cuartel (que como es conocido, correspondió a Eduardo Bleier) podía haber revitalizado el movimiento por derechos humanos. Pero se convirtió más bien en una noticia fugaz como otras. Así que entre fugacidades y permanencias, simplemente se trató de plantear, ya en el final, un tema de fondo sobre el cual parece no llegar a captarse sus proyecciones. La capacidad de organización colectiva puede ayudar a conformar antídotos contra los intentos y avances de vivir en sociedad simplificando problemáticas complejas, terreno fértil para propuestas neofascistas o de "orden express".

Ya en términos de reflexiones finales, no puede separarse todo lo anterior del contexto latinoamericano actual de enfrentamiento entre proyectos de sociedad. Los núcleos conflictivos trabajados procuraron ir componiendo una idea de coyunturas en un proceso más general y paralelamente ir componiendo también una perspectiva latinoamericana. Un ejercicio analítico que no debe perderse considerando el futuro inmediato y la capacidad de abrir alternativas posibles.

Bibliografía

Bolón, A. (2019). UPM y la enseñanza pública, en Bacchetta, V., Melazzi, G. y Yohai W. *LA ENTREGA. El Proyecto Uruguay-UPM*. Montevideo, Movus (pp.74-80).

Bourdieu, P. (2007) [1980] El sentido práctico, Buenos Aires, Siglo XXI editores.

Cardoso, F.H. & Faletto, E. (1971). *Desarrollo y dependencia en América Latina*. México, Siglo XXI editores.

Casas, A. (coord) y otros (2019) Cuaderno de investigaciones N° 2. Sujetos colectivos populares, mundo del trabajo y territorios: estudios en el Uruguay progresista, Montevideo, Departamento de Trabajo Social, Área académica De Liberación (UDELAR).

Bacchetta, V., Melazzi, G. y Yohai W. (2019). *LA ENTREGA. El Proyecto Uruguay-UPM*. Montevideo, Movus.

Delgado, R. y Mañán O. (2000). Mexico: the Dialectics of Export-led Growth, *Series Working Papers in International Development*, No. 00.10.2, Saint Mary's University, Canada.

Falero, A. (2015) La potencialidad heurística del concepto de economía de enclave para repensar el territorio en Revista NERA, N° 28, Edición Especial (pp 223 – 240). UNESP – Universidade Estadual Paulista.

____ (2014) Transformaciones territoriales y resistencias colectivas. Consideraciones sociológicas a partir de los emprendimientos de megaminería y regasificadora en Uruguay, contenido "El Uruguay desde la Sociología", Montevideo, Dpto. Sociología - FCS.

____ (2008) Las batallas por la subjetividad. Construcción de derechos, luchas sociales y dominación simbólica en Uruguay, Montevideo, UDELAR-CSIC-FCS / Fanelcor.

Mañán, O. (2019) Enclaves Extractivos de última generación: conceptos e instituciones bajo lupa de la realidad. Ponencia al I Congreso Internacional Interdisciplinar "Dereito e Economía" de la Universidade Federal de Minas Gerais, Bello Horizonte.

Poder Ejecutivo (30/10/2019). Proyecto de ley Sistema de Negociación Colectiva. Modificación. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/144897

Detrás del extractivismo: economía política del Uruguay rentista del Siglo XXI

Gabriel Oyhantçabal[1] | Rodrigo Alonso[2]

A modo de introducción: la perspectiva "antiextractivista"

Situados en estas coordenadas del mundo y habiendo atravesado uno de los ciclos de expansión rentista más marcados de nuestra historia (2005-2014), el extractivismo se ha vuelto una categoría ampliamente utilizada para caracterizar, y criticar, a los gobiernos progresistas en Sudamérica a comienzos del siglo XXI. En sus versiones más extendidas[3] el *extractivismo* o, mejor, el *neoextractivismo* busca caracterizar los rasgos centrales del último *boom* de *commodities* en Sudamérica. La idea fuerza detrás de esta noción enfatiza el carácter ambientalmente depredatorio de ciertas actividades productivas (minería, hidrocarburos, monocultivos) en la medida que agotan los reservorios naturales al tiempo que producen "externalidades" sociales y ambientales para la población bajo la forma de contaminación (del agua, los suelos, la biodiversidad, el aire, etc.) y/o directamente el desplazamiento territorial. Así, lo específico del extractivismo no estaría en la extracción en sí de recursos naturales, sino en el volumen (alto), la intensidad (alta) y el destino (exportación) de dicha actividad[4].

Estos autores reconocen que se trata de una práctica (o *modelo*) con una larga historia en Sudamérica, de forma qué con el prefijo *neo* o *nuevo* buscan dar cuenta de su particularidad contemporánea: la mayor participación estatal y la utilización de parte de los ingresos que su explotación produce para financiar políticas sociales[5]. De esta lente encuentran más continuidades que cambios en los llamados gobiernos progresistas, tanto en relación a los gobiernos *neoliberales* de la década de los noventa como a los gobiernos no progresistas o de derecha de la última década (Colombia y Perú por ejemplo).

---

1 Ing. Agrónomo. Dr. en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Integrante de la Fundación Trabajo y Capital y del Comité Editorial de Hemisferio Izquierdo.

2 Economista. Integrante de la Fundación Trabajo y Capital y del Comité Editorial de Hemisferio Izquierdo.

3 Eduardo Gudynas, "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo", en *Extractivismo, política y sociedad*, vol. 187, Quito, CAAP y CLAES, 2009, 187-225. Eduardo Gudynas, Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales, Observatorio del Desarrollo, Montevideo, CLAES, 2013. James Petras y Henry Veltmeyer, *El neoextractivismo*, Madrid, Crítica, 2015.

4 Gudynas, 2013, op cit.

5 Para otros autores que utilizan esta noción, el neoextractivismo más que un nuevo modelo de desarrollo es una nueva forma de imperialismo, que se expresa en el arribo masivo de capitales transnacionales para explotar recursos naturales (ver Petras y Veltmeyer op. cit.).

Su argumento principal es que los autoproclamados gobiernos de izquierda o progresistas no solo no alteraron el *patrón de desarrollo* basado en recursos naturales, sino que lo profundizaron amortiguando los impactos sociales y ambientales gracias a los "derrames" que éste produjo bajo la forma de políticas sociales. Esta política, aseguran, fue el resultado de una concepción antropocéntrica y colonial (*eurocéntrica*) que reproduce la separación sociedad-naturaleza desconociendo los derechos de esta última. La alternativa que oponen es un enfoque *local y ecocéntrico* que permita restablecer los equilibrios con la naturaleza y avanzar hacia sociedades *postextractivistas*.

En la medida que se trata de una mirada que ha ganado amplia adhesión en ámbitos académicos y militantes para impugnar el *modelo de desarrollo* y organizar una crítica sistemática a este; en este artículo dialogamos críticamente con esta exponiendo a su vez un enfoque alternativo, centrado en las características y los principales dilemas del capitalismo uruguayo del siglo XXI.

Un punto de partida materialista

La extracción de recursos bióticos y abióticos para reproducir la vida es algo inherente a todas la formas de vida. Sin embargo, la especie humana se diferencia del resto de las especies porque se apropia del medio auxiliado por instrumentos extracorporales: los medios de producción, que a su vez se heredan de generación a generación de forma acumulativa y evolutiva según relaciones sociales que determinan la relación del humano con la naturaleza.

Estas relaciones no son naturales ni están codificadas en los genes, sino que resultan de arreglos sociales históricamente determinados por la forma en que se organiza y divide el trabajo social, es decir, por la forma en que se organiza el reparto de los medios de producción necesarios para satisfacer el consumo social. El abordaje de nuestros "modelos de desarrollo" o de la llamada *cuestión ambiental* contemporánea precisa partir de la forma concreta que adoptan las relaciones sociales de producción en la actualidad: eso que llamamos capitalismo.

Durante los primeros 2000 siglos de su historia como especie —algo así como el 99,5% del tiempo—, el ser humano organizó el proceso de producción y consumo de valores de uso mediante relaciones directas entre individuos basadas en la dependencia personal. Tanto en sociedades organizadas a través de relaciones de cooperación (el llamado *comunismo primitivo*), como en sociedades jerárquicas organizadas por la propiedad privada de los medios de producción fueron relaciones directas entre individuos —patriarca-familia, amo-esclavo, señor feudal-siervo, etc.— las que pautaron la asignación de los trabajos necesarios para resolver la unidad entre producción y consumo. En este tipo de relaciones el fin último de la producción es el consumo de valores de uso que permiten reproducir la vida.

Esta particularidad cambia con la consolidación del modo de producción capitalista, en tanto la relación entre producción y consumo, y la asignación de los trabajos individuales pasa a resolverse de forma indirecta. Esto significa que primero se produce y solo *a posteriori* se confirma si los bienes producidos son consumibles. La forma en que se resuelve esta relación indirecta es el intercambio en el mercado de valores de uso bajo la forma de *mercancía*s, una entidad que es al mismo tiempo valor de uso y *valor*, una propiedad invisible que hace posible su intercambio en el mercado y cuya magnitud está dada por la cantidad de trabajo social que exige su producción. En otras palabras, el *valor* es la relación social de producción entre los seres humanos que permite organizar los trabajos sociales, es decir el trabajo para otros, realizados de forma privada e independiente.

La forma simple de la producción regida por el *valor* implica que cada individuo produce una mercancía (M) que intercambia por dinero (D) para comprar otra mercancía (M') a ser consumida (M-D-M'). Sin embargo, en su despliegue esta forma de producción encuentra una mercancía cuya peculiaridad es producir más valor: la *fuerza de trabajo*. Este "hallazgo" revoluciona para siempre la historia de la humanidad, pues la posibilidad de producir más valor en cada acto productivo invierte la relación M-D-M' en D-M-D'. Esto significa que el *valor*, es decir, la relación social que organiza a los trabajos privados, deja de ser un atributo de la mercancía y se convierte en el sujeto de la producción. Se convierte en el comienzo y el fin del proceso de vida humana, es decir, del metabolismo con la naturaleza, subordinando la producción de valores de uso y la satisfacción de necesidades a la producción de más de sí mismo: el *plusvalor* que permite que el dinero inicial (D) se incremente al salir de la producción (D').

A este valor —que se valoriza a sí mismo mediante la producción de plusvalor— Marx le denominó *capital*: "*la potencia económica, que lo domina todo, de la sociedad burguesa. Debe constituir el punto de partida y el punto de llegada*"[6]. Se trata del sujeto que pone en marcha y pauta el movimiento de lo social, un autómata sin más voluntad que la de ser más de sí mismo (D-M-D′). A la sociedad organizada por el *capital,* o donde el capital es la relación social predominante, le llamamos sociedad capitalista.

Así, si bien la contaminación y la depredación de la naturaleza puede encontrarse en sociedades pre-capitalistas, como evidencia la extinción de la megafauna en América y Australasia provocado por la caza indiscriminada hace 10.000 años, el capitalismo modifica de forma radical el metabolismo sociedad-naturaleza en la medida que la producción de valores de uso organizada por la valorización del valor supone, por primera vez en la historia, que la producción no tiene límites ya que una relación cuantitativa (D'>D) subordina la satisfacción de las necesidades humanas. En tanto la producción de mercancías no encuentra límite, esto provoca la tendencia a utilizar, y mercantilizar, de forma tendencialmente

6 Karl Marx, Elementos fundamentales para la crítica de la economía política: borrador 1857-1858, Ciudad de México, Siglo XXI, 2007, 28.

infinita a la naturaleza, provocando modificaciones de ritmo, amplitud, nivel, profundidad y grado de conciencia en la forma específica de relación del ser humano con su entorno[7].

Estas características de la relación sociedad-naturaleza tienen, a su vez, particularidades entre regiones y países que resultan de la forma que toma la división internacional del trabajo (DIT). A este asunto se aboca el siguiente apartado.

La división internacional del trabajo y los países productores de bienes primarios[8]

La acumulación de capital es mundial, pero tiene formas nacionales. Esto significa que el capitalismo se organiza dividiendo las fases del ciclo de producción en distintos territorios/países, pero respondiendo a la lógica global de la producción de plusvalor.

La particularidad de los países de Sudamérica en la unidad mundial es la apropiación nacional de una masa extraordinaria de plusvalor que los economistas clásicos llamaron "renta del suelo", y que resulta de la posesión de un medio de producción monopolizable y heterogéneo como la tierra. La renta del suelo es un ingreso que remunera a un sujeto, el terrateniente, que a diferencia del capitalista y del obrero, no tiene ningún rol en el proceso de producción, de forma que la renta puede "confiscarse" sin inviabilizar al sector rentista.

Esta confiscación, total o parcial, tomó forma en diversas políticas que desde el Estado permitieron su distribución. El resultado de esta apropiación fue el surgimiento de sociedades que en vez de basarse en el desarrollo de las fuerzas productivas a través de la innovación tecnológica permanente, como sucedía en Europa y Estados Unidos, sustentaron la viabilidad de sus capitales en el uso de la renta del suelo como principal factor de compensación de su menor productividad.

Luego de la segunda guerra mundial, en especial desde la década de 1970, la revolución técnico-productiva, en las comunicaciones y la conectividad hizo posible iniciar la migración de las industrias manufactureras que utilizaban fuerza de trabajo poco calificada desde los países centrales hacia los países del Asia Oriental, donde se encontraban reservorios de población obrera barata y disciplinada.

Estos cambios reconfiguraron la DIT en cuatro grandes tipos de países: (1) países con capitales industriales que producen mercancías para el mercado mundial en base a obreros poco calificados y muy baratos (Asia Oriental, México y América Central); (2) países industriales que conservaron las fases del proceso de producción vinculadas al diseño en base a la incorporación permanente de conocimiento y tecnología (I+D), las que requieren un obrero mucho más calificado y por ende más costoso (Estados Unidos, Japón, Alemania,

---

7 Humberto Tommasino, Guillermo Foladori, y Javier Taks, "La crisis ambiental contemporánea", en ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable., ed. Guillermo Foladori y Naína Pierri, Montevideo, Fundación Trabajo y Capital, 2001.

8 Este capítulo se basa fundamentalmente en Iñigo Carrera, Juan, El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia, Buenos Aires, Imago Mundi, 2008 (segunda edición).

Reino Unido y Corea del Sur); (3) países relegados al carácter de reservorios de fuerza de trabajo que migra en función de las necesidades de la acumulación (África Subsahariana, parte Medio Oriente); y (4) países especializados en la exportación de mercancías primarias que portan renta del suelo, que incluyen desde las potencias petroleras de la segunda mitad del siglo XX hasta un heterogéneo grupo de sudamericanos que mantienen esta condición desde el siglo XIX.

Para los países de América del Sur la nueva DIT supuso cambios radicales en su proceso de acumulación de capital, en la medida que sufrieron el declive de su condición rentista asistiendo a una transformación en su modo de acumular capital para lo cual las dictaduras militares —de los 70 y 80— y los llamados gobiernos neoliberales —de los 90— cumplieron el cometido histórico de desvalorizar la fuerza de trabajo y atraer capital extranjero, lo que implicó desarmar —en mayor o menor medida— la industria por sustitución de importaciones montada gracias a la distribución de renta del suelo.

De todos modos, el carácter rentista no terminó de desaparecer. Por el contrario, y eso es lo que muestra la llamada "década progresista", en los últimos quince años se incrementó la demanda internacional de bienes primarios cuya producción demanda medios de producción naturales como la tierra y, a cambio de cuya venta, estos países han vuelto a apropiar masas crecientes de renta del suelo. En concreto, fue en especial la expansión industrial en China la que demandó mercancías producidas en condiciones de alta productividad como soja, carne, pasta de celulosa, cobre, petróleo y hierro.

La venta de estos productos permitió apropiar y redistribuir renta para relanzar por un tiempo una suerte de *remake* desarrollista que financió capitales ineficientes que sólo compiten en la escala del mercado interno, y cuya expansión reduce los niveles de desempleo (población obrera sobrante) e incrementa los salarios.

A su vez, esta expansión rentista supuso presiones extraordinarias para la base natural sobre la que se asienta la acumulación de capital, ya que la aceleración y expansión del ciclo del capital incrementó la extracción de bienes naturales, provocando lo que algunos autores denominan como *(neo)extractivismo*, del mismo modo que amplificó la contaminación ambiental dada la mayor liberación de subproductos al ambiente.

Economía del Uruguay: ¿modelo extractivista o capitalismo basado en renta agraria?

Empecemos por presentar una visión de conjunto del movimiento del capitalismo uruguayo, situándolo a su vez en la unidad mundial, es decir, partiendo del lugar que ocupa nuestro país en la DIT.

Uruguay es un país "Ni-Ni": ni tiene la baratura de la mano de obra de países del sudeste asiático, ni la alta productividad de los llamados países centrales[9]. De esta manera, la condición de sobrevivencia de los capitales que se reproducen en Uruguay es la obtención de alguna fuente de compensación a su improductividad y baja competitividad. Como vimos, esta fuente es la renta del suelo que recibimos por la venta de las únicas mercancías donde somos competitivos: las mercancías agrarias. La renta agraria ha permitido que se hayan gestado y sobrevivan toda una serie de capitales, con sus respectivos empleados y con el respectivo Estado que recauda impuestos de la actividad de éstos. En suma, todo un entramado social que funciona a expensas de unos capitales que logran valorizarse en tanto reciben algún tipo de compensación.

En las fases de suba de los precios de los bienes de exportación (auge de la renta) se dinamiza la acumulación[10]. Crecen los salarios, se reduce la población obrera sobrante, se amplía el Estado y se montan políticas de contención y transferencias monetarias a la fracción de la clase obrera[11] en condición de sobrante consolidada (lo que se suele llamar el núcleo duro de la marginalidad). Cuando se retrae el flujo de renta porque bajan los precios de las materias primas, el capitalismo uruguayo debe comenzar una fuga hacia adelante suplantando la renta que ya no recibe con el uso de reservas internacionales y el endeudamiento externo; y, cuando esto ya no es posible, los capitales que aquí se valorizan, para continuar con su reproducción deben empujar hacia abajo el precio de la fuerza de trabajo y el gasto público en general, porque parte de la base de recaudación del Estado es la propia renta agraria. En las fases de baja renta ocurre lo contrario a las fases de alza: quiebran capitales, crece el desempleo y la porción de la clase obrera que está sobrando para las necesidades del capital. El resultado es, entre otros, caída de los salarios reales (inflación sin indexación salarial), deterioro del salario indirecto (servicios estatales) y reducción de las partidas para financiar planes sociales. Este movimiento suele presentarse en el marco de una situación de crisis y es el contenido de lo que se conoce como "ajuste estructural".

Por tanto, estamos ante una formación económica cuyo despliegue "virtuoso", uno que combina crecimiento económico, incremento de las ganancias y crecimiento salarial —tal como sucedió desde 2004 hasta 2015 aproximadamente— depende de la capacidad que

9 Por un desarrollo mayor ver Alonso, R. y Oyhantçabal, G. Hijos de la Renta: apuntes sobre la economía política del Uruguay en Entre. Ensayos sobre lo que termina y lo que empieza. Montevideo: Estuario

10 En la historia del Uruguay el principal mecanismo utilizado para transferir renta agraria al conjunto de la economía fue la sobrevaluación del tipo de cambio (abaratamiento del dólar o atraso cambiario). Un dólar barato afecta a quien exporta en beneficio de quienes operan con mercancías importadas y quienes compran divisas para obtener poder de compra internacional. Esto dinamiza la acumulación interna en la medida que abarata bienes importados, y con esto reduce los costos de los medios de producción y de la fuerza de trabajo respectivamente para el ciclo de acumulación.

11 Utilizamos la categoría de clase obrera en un sentido amplio, es decir, entendida como aquellos que viven de la venta de la única mercancía que poseen, su fuerza de trabajo. No importa si la venden más cara o más barata, si realizan un trabajo complejo o uno más simplificado.

tenga de inyectar renta agraria en su economía; y esto a su vez depende del precio (variable no controlada) y del volumen de los bienes primarios exportados.

Siguiendo este hilo, es posible entrever el contenido detrás de lo que autores como Gudynas llaman *extractivismo* o *neoextractivismo*. Lo que este autor refiere como "*obsesión con los extractivismos*"[12], es la necesidad del propio capitalismo uruguayo (y sudamericano) de incrementar el flujo de renta del suelo como forma de dinamizar el conjunto de su metabolismo económico y evitar su crisis.

Recurrir a actividades extractivas como la principal fuente de ingresos en nuestros países no es una mera opción política abstraída de determinaciones, sino la forma que asume el despliegue de nuestros capitalismos en función del lugar que tenemos en la unidad global de acumulación de capital, en la medida que todo el metabolismo de nuestras sociedades descansa sobre el flujo de renta que se deriva del sector primario exportador, sea este petróleo, gas natural, cobre, hierro, carne o soja.

Lo mismo sucede con el *neoextractivismo*, que vendría a representar la gestión progresista del extractivismo clásico mediante un papel más activo del Estado en el despliegue de políticas sociales. No es que los progresismos promuevan un extractivismo con políticas de amortiguación y/o "cooptación"; sino que es el propio auge del "extractivismo", léase, el empuje al proceso de acumulación de capital, que le da el incremento del flujo de renta del suelo hacia nuestros países, lo que permite y da sostenibilidad al progresismo como forma de gestión del capitalismo sudamericano.

Lo que Gudynas llama *neoextractivismo* es en realidad el patrón de acumulación en una fase de alza de la renta, donde el extractivismo tiene un momento de empuje o expansión y permite una articulación "virtuosa" de intereses contrapuestos, donde solo quedan afuera del reparto aquellos sectores afectados directamente por la expansión de la frontera agrícola o los megaemprendimientos.

El problema de estas categorías, y del análisis que a partir de allí se desarrolla de la particularidad y las contradicciones de nuestros capitalismos, es que resultan poco potentes para pensar el complejo movimiento que encierra nuestra economía política. Poner el foco en lo extractivo y sus consecuencias sobre el territorio, como si allí se jugase la contradicción ordenadora de nuestras formaciones económico-sociales, no solo mutila nuestro objeto de análisis, sino que además invisibiliza el contenido del problema en cuestión, esto es, el propio capitalismo sudamericano.

Así, más que hablar de *extractivismos* o *neoextractivismos* resulta más apropiado pensar en clave de *capitalismos basados en renta del suelo.* No porque consideremos que el fenómeno extractivo es inexistente, sino porque, más allá de lo aparente o evidente, resulta insuficiente para entender el movimiento de nuestras sociedades.

12 Eduardo Gudynas, Extractivismos: el concepto, sus expresiones y sus múltiples violencias. PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global Nº 143 2018, pp 61-70 (pp. 70).

¿Qué nos espera?

El dinamismo económico capaz de garantizar el crecimiento continuo de nuestra economía requiere de un flujo creciente de renta agraria. Es decir, es necesaria la expansión del flujo de renta a base de un mayor precio y/o volumen en los productos primarios exportados. No obstante, el capitalismo como unidad mundial avanza sobre la ampliación de la escala de acumulación y la productividad. Si la renta es fuente de compensación por el diferencial de productividad de nuestro país con la media mundial, a medida que este se incrementa el flujo de renta necesario para sostener nuestro proceso económico es cada vez mayor.

El capitalismo uruguayo se fuga de sus propios límites empujando cada vez más sobre los sectores primario-exportadores generadores de renta, esto es, sobre su costado extractivo. En este sentido es que hay que entender el amplio consenso intersectorial respecto a la instalación de UPM II. En un escenario internacional de menor disponibilidad de capitales y menor rentabilidad por la baja de los precios, la presión podrá aumentar sobre los mecanismos de protección ambiental. Continuar por el camino del incremento de la magnitud de renta por volumen tiene límites claros en el plano ambiental, y sus consecuencias ya se comienzan a sentir en otras áreas, tales como el estado de los cauces hídricos.

Por el otro lado, la caída de la renta por menores precios y/o menor volumen de exportaciones primarias nos pone frente a límites distributivos y políticos bien claros: incremento de la puja distributiva, necesidad de ajuste sobre el precio de la fuerza de trabajo, aumento de la población obrera sobrante: en pocas palabras, el desfondamiento del progresismo como forma de gestión de la sociedad uruguaya.

La continuidad de la inserción primario exportadora productora de renta en un límite es insostenible en términos ambientales; pero su cancelación o su retroceso también nos pone ante el dilema del retroceso de las condiciones de vida del conjunto de la población y el aumento de la conflictividad social. Basta ver lo acontecido en Venezuela en los últimos años para tener presente lo que implica para el tejido social el fin del reparto de renta hacia el conjunto de la economía.

La forma de acumulación actual tiene en sí misma los límites para ser superada en tanto que, al tratarse de un proceso de crecimiento basado en el cambio de renta por mercancías importadas abaratadas, al mismo tiempo que posibilita la sobrevivencia de nuestro capitalismo, obtura e inviabiliza la posibilidad de la modificación de nuestra matriz productiva. Siendo que la compensación es materializada en productos importados abaratados por un dólar bajo, se generan dos consecuencias que impiden el desarrollo de sectores industriales competitivos. En primer término la propia llegada de los productos importados abaratados dificulta el desarrollo nacional de esos sectores productivos. Por otro lado, el tipo de cambio alto o sobrevaluado afecta la rentabilidad exportadora por lo que reduce la competitividad internacional de los capitales que operan en nuestro país y los restringe a

la escala nacional. La misma fuerza que empuja la acumulación es la que la traba y la lleva, periódicamente, a desembocar en crisis y ajustes antipopulares.

Pero a las limitaciones de este movimiento tampoco es posible oponerle una propuesta de regreso a un comunitarismo ecológico sin más. Volver a modalidades productivas del tipo de la pequeña producción mercantil comunitaria implicaría una caída abrupta de la disponibilidad de un gran conjunto de bienes y servicios que hoy consume la sociedad uruguaya y por tanto un drástico descenso del nivel de vida del conjunto de la clase obrera.

Ni la renovada apuesta por un capitalismo nacional de la mano de una "burguesía seria", ni la abstracción de las determinaciones de la división internacional del trabajo negando la necesidad de seguir contando con renta del suelo para subsistir, parecen salidas posibles.

Para cortar el círculo vicioso en el que estamos, resulta necesario la apropiación social y colectiva de la renta agraria, para con ello, y pensando en clave regional, lograr márgenes de maniobra para redefinir el lugar de nuestro país en la división del trabajo global. Afectar privilegios históricos, garantizar derechos y potenciar la competencia de capitales estatales parecen ser algunas de las claves para la defensa de los intereses de las trabajadoras y trabajadores de cara a la próxima década, así como para evitar continuar con una lógica de acumulación insostenible desde el punto de vista ambiental.



Foto: Martha Passeggi

Agua para la vida o agua para el agronegocio
Cambio de Uso del Suelo vs. calidad de agua en Uruguay

Daniel Panario[1] | Ofelia Gutiérrez[2]

El agua es un elemento fundamental e insustituible, en primer lugar por permitir el desarrollo de la vida, tal y como la conocemos en nuestro planeta, pero también por su uso para muchas actividades destinadas a satisfacer las necesidades básicas del ser humano (be-

1 Doctor en Gestión del Agua y Tecnología Ambiental (Universidad Internacional de Andalucía, España), Diploma de Estudios Avanzados en Conservación y Gestión del Medio Natural (UNIA, España), Ingeniero Agrónomo (Universidad de la República). Profesor Titular (Dedicación Total) de UNCIEP, Instituto de Ecología y Ciencias Ambientales (IECA), Facultad de Ciencias, Universidad de la República. Investigador activo Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores, ANII. Director del Instituto de Ecología y Ciencias Ambientales. Coordinador del Programa de Posgrado en Ciencias Ambientales.

2 Doctora en Gestión del Agua y Tecnología Ambiental (UNIA, España), Diploma de Estudios Avanzados en Conservación y Gestión del Medio Natural (UNIA, España), Magister en Ciencias Ambientales (Universidad de la República), Licenciada en Geografía (Universidad de la República). Asistente de UNCIEP, Instituto de Ecología y Ciencias Ambientales (IECA), Facultad de Ciencias, Universidad de la República. Investigadora activa Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores, ANII. Miembro de la Comisión de Estudio del Programa de Especialista en Ciencias Ambientales.

bida, producción de alimento, higiene), y otras relacionadas con la producción (industria, turismo, producción energética, etc.).

Si bien es un recurso abundante a nivel global, su distribución temporal y espacial es muy irregular. Aproximadamente el 70% de la superficie del planeta está cubierta por el agua, pero el 96,5% se encuentra en mares y océanos, es decir, es agua salada que no se puede beber, y sólo un 3,5% del agua de la Tierra es dulce, pero de este porcentaje, el 70% está congelada en glaciares y casquetes polares. Solo el 1% de esta agua dulce discurre por las cuencas hidrográficas, y de ella, sólo un pequeño porcentaje es apta para el consumo humano de forma más o menos directa[3]. Actualmente el planeta se enfrenta a un doble reto: la sequía y el estrés hídrico en algunas regiones del planeta; y la falta de agua potable en otras áreas del mundo, donde el agua puede estar presente, pero las condiciones para su consumo no son óptimas.

Quizás por esta razón, todavía muchos políticos y planificadores, arguyen que es un recurso que debe usarse y que se deben tomar medidas para impedir que fluya por las vías de drenaje y se "desperdicie" en el mar, y que lo mejor es generar reservas artificiales, desconociendo los importantes ciclos y funciones que el agua al fluir, proporciona a los ecosistemas y a la sociedad.

Los ríos son un continuo desde su nacimiento a su desembocadura, los seres vivos que en ellos habitan son imprescindibles para la conservación de los parámetros que hacen a la salud del sistema. Cualquier cambio que intercepte ese *continuum*, modifica la vida de los organismos que lo habitan, y con ello su resiliencia ante las fluctuaciones del medio. Las cadenas tróficas presentes y sus estructuras poblacionales, son dependientes entre otros factores de sus caudales, su disminución artificial por encima de ciertos límites puede ser catastrófica; incluso, la reproducción de los peces de nuestras pesquerías costeras depende en gran medida del aporte de agua dulce a nuestro estuario y sus sub estuarios. ¿Lograremos hacer entender a nuestros políticos que antes que un recurso, el agua es un derecho humano?, y que requiere la mayor inversión en la conservación de sus ciclos que renuevan la vida.

El acceso al agua es un derecho humano fundamental, se puede emplear en mayor o menor cantidad, con una gestión adecuada o inadecuada, pero no existe alternativa a su uso para la vida en el planeta.

En pos de la defensa legal del agua

En el año 2004, en Uruguay se plebiscitó una reforma constitucional, con el objetivo de modificar el Artículo 47 de la Constitución de la República, agregando varios incisos a su texto donde queda explícito que el agua es un recurso natural esencial para la vida, que

[3] U.S. Geological Survey. *Where is Earth's Water?* [¿Dónde está el agua de la tierra?]- Consultado: 17/10/2019. https://www.usgs.gov/special-topic/water-science-school/science/where-earths-water?qt-science_center_objects=0#qt-science_center_objects

en la planificación, gestión y control deban tener participación los usuarios y la sociedad civil, y que el servicio público de saneamiento y de abastecimiento de agua para consumo debe ser ejercido por personas jurídicas estatales. Este plebiscito triunfó con el apoyo del 64,6% de la población, incluyendo una modificación que claramente era contradictoria con las directivas de los organismos de asistencia y crédito para el "desarrollo", que estaban impulsando la privatización de la distribución del agua para consumo y riego en Latinoamérica, proceso que se había iniciado en Uruguay con la concesión de algunos sistemas de distribución a empresas trasnacionales.

La propuesta de reforma parte del sindicato de trabajadores de FFOSE (Federación de Funcionarios de OSE[4], PIT-CNT), y rápidamente se conformó una plataforma denominada Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDVA, integrada por más de 30 organizaciones gremiales, sociales y político partidarias), que gestaron una intensa movilización. Los apoyos político partidarios que recibió la iniciativa excedieron ampliamente al Frente Amplio, y la mayoría del Partido Nacional también apoyó la campaña[5].

Esta reforma sin embargo, dejaba algunos resquicios para su interpretación, el texto que explicitaba la participación y consulta ciudadana en el uso del vital elemento, no establecía que esta participación debía *ser vinculante*, aunque ello estaba claramente en el espíritu de quienes la redactaron. En segundo lugar, no incluía a "los pluviales"[6], con el problema de no dejar definido: ¿cuándo el agua que escurre luego de una lluvia, deja de ser pluvial?

Aunque a nivel conceptual el agua que circula por una vía de drenaje de carácter permanente deja de ser pluvial, las definiciones científicas tienen dificultades a la hora de ser interpretadas por la jurisprudencia. De esta forma, rápidamente el poder político, o bien por ser afín con una cierta concepción de progreso por conciencia de clase, y/o por la necesidad de obedecer los lineamientos de los organismos multilaterales de asistencia y crédito (BID, Banco Mundial), comienza a desvirtuar la diáfana intención de sus impulsores.

Por ejemplo, tal cual lo establece desde ese momento la Constitución, se crean los denominados Comités de Cuencas, aunque no para todas las cuencas, ni con dimensiones acordes al posible sentimiento de pertenencia de los actores (usuarios o residentes), sino

---

4 OSE (Obras Sanitarias del Estado), es el organismo estatal responsable del abastecimiento de agua potable en toda la República Oriental del Uruguay, y del servicio de saneamiento en el interior del país, desde 1952.

5 Monestier, F. *Movimientos Sociales, Partidos Políticos y Democracia Directa "desde abajo" en Uruguay* (1985-2004). CLACSO, Buenos Aires. 90 p. 2011.

6 Dícese de aquello vinculado a la lluvia: el agua que desde las nubes se precipita y escurre. El Art 47 dice: "Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico." Aunque posteriormente quedo definido por la Ley 18.610 aún vigente, la que en su Artículo 4 establece "Integran el dominio público estatal las aguas superficiales y subterráneas, quedando exceptuadas las aguas pluviales que son recogidas por techos y tanques apoyados sobre la superficie de la tierra" (Ley de política nacional de aguas. Principios rectores, promulgada 02/10/2009).

para macrocuencas. Con reticencia, y solamente donde la movilización local lo hizo imprescindible, fueron generados comités para cuencas menores, como el de la Laguna del Cisne. A vía de ejemplo, a pesar de la solicitud de vecinos interesados en ella, el Comité de Cuenca de la Laguna de Rocha no llegó a funcionar.

A su vez, el funcionamiento de estos comités, ha resultado en general muy frustrante para los participantes por diversos motivos. El horario en que se citan es en horario de trabajo, lo que es ideal para la participación de los representantes estatales, pero no así para los representantes de la comunidad civil, a menos sean jubilados.

El mecanismo establecido de funcionamiento hace que los representantes gubernamentales realicen sus intervenciones exponiendo la información oficial. Estos representantes son usualmente funcionarios sin jerarquía administrativa como para poder incidir en la política ministerial, y en general ni siquiera tienen la posibilidad de comunicar a las máximas autoridades los planteamientos y observaciones de los representantes de la sociedad civil. Así, en la siguiente reunión, no existirá una respuesta a los planteos efectuados y en este escenario, los mismos se tornaran repetitivos, y se generan situaciones de desánimo por el infructuoso intercambio. Todo eso va haciendo desistir la participación de activistas ambientales y vecinos, desestimulando la participación social, lo que puede leerse como objetivo, cuando la sociedad civil se opone a las políticas centrales.

Sólo la sensibilidad de un gobierno departamental implementó aunque tibiamente, algunas medidas de manejo ambientalmente responsable de una cuenca, cuyo éxito motivó luego la ampliación del área, pero a pesar que la superficie de cultivos genéticamente modificados tienen poca relevancia en la cuenca del Rio Santa Lucía, no se incluyó la totalidad de la cuenca perteneciente a Canelones en dicha resolución, en los hechos una iniciativa en esa dirección realizada por una anterior administración fue bloqueada por el Poder Ejecutivo, según nos fue informado por alguno de sus impulsores.

En este contexto se aprueba la ley denominada “Ley de Riego” (Ley 19.553, promulgada 27/10/2017)[7] la cual es, la más flagrante violación al Artículo 47 de la Constitución. Esta ley, que debiera llamarse de promoción de inversiones en represas, aún continua vigente.

Apenas promulgada en diciembre de 2017, FFOSE y CNDAV, lanzaron formalmente la campaña de recolección de firmas para llevar a referéndum su derogación. Ello implicaba reunir aproximadamente 650.000 firmas (que equivalen al 25% del padrón electoral) antes del 26 de octubre de 2018, meta que no se pudo cumplir. El estado de ánimo que se debe producir en los ciudadanos para que a partir de informarse, decida movilizarse y firmar, para *a posteriori* convertirse en multiplicadores, trabajando propositivamente para que otros ciudadanos se informen y acompañen la petición con su firma, requiere tiempo

7 Modificación de la Ley 16.858, relativo al riego con destino agrario. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19553-2017/1

y militancia; ello se produjo recién en la etapa final, ya muy tardíamente. En este caso, la Mesa Representativa Nacional Ampliada (MRNA) del PIT-CNT, recién el 28 de febrero de 2018 decidió apoyar la campaña en contra de la Ley 19.553, pero el hecho de que la totalidad de los sindicatos no estuviera explícitamente apoyando[8], y la dirigencia no impulsara enérgicamente a las bases a "militar" activamente en la recolección de firmas, fue parte de la causa de que no se llegara a gestar una movilización masiva de los gremios. Al mismo tiempo, no se amplió la participación en la organización y gestión de las firmas. El reducido grupo organizador quedó desbordado, y a su vez ciertos lineamientos muy rígidos autoimpuestos de control de papeletas fueron revertidos tarde, impidiendo una distribución masiva de las mismas tempranamente en todo el país, complicando un seguimiento adecuado de las firmas, e incluso, tener una clara noción del avance de la recolección. Los tiempos no dieron a pesar que la disposición de los ciudadanos para apoyar se había alcanzado, y las firmas pudieron haber estado.

El "Plan B" fue la apelación de la Ley ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA)[9], y el 6 de agosto de 2019, el mismo, al entender que los reclamantes eran legítimos, elevó a la Suprema Corte de Justicia la demanda presentada por FFOSE y CNDAV, que reclama la anulación por inconstitucional de la Ley de Riego y sus decretos reglamentarios. Esta resolución del TCA, desafía la independencia del órgano supremo del Poder Judicial respecto de las autoridades de Gobierno, y en este caso también, del sistema político en su conjunto, en la medida que la recolección de firmas tendiente al referéndum, no tuvo apoyo de ninguno de los partidos con aspiración a gobernar.

El Cambio de Uso del Suelo

Entre tanto, han sucedido algunos hechos que han encendido una luz roja en lo que hace a la calidad de las aguas superficiales de Uruguay, al empezarse a sentir fuertemente los efectos ambientales de lo que la comunidad científica denomina "Cambio Global"[10], que es un proceso complejo, con sinergias entre sus componentes, que lo tornan mucho más imprevisible que al denominado Cambio Climático, con el cual se relaciona. Su origen está en el conjunto de los cambios ambientales generados por la actividad humana, que

[8] La votación fue por unanimidad, con tres abstenciones. https://www.pitcnt.uy/el-pit-cnt/resoluciones/item/2526-28-02-2018-acta-mrna. Marcelo Abdala, secretario general del PIT-CNT en ese momento, dijo que "en general existe una visión crítica de la ley". https://rioabierto.ladiaria.com.uy/articulo/2018/3/pit-cnt-decidio-adherir-a-la-campana-para-derogar-la-ley-de-riego/

[9] El Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) del Uruguay es un órgano jurisdiccional, creado en 1952, ubicado fuera de la estructura de los tres Poderes del Estado e independiente de los mismos, que de acuerdo al Artículo 309 de la Constitución conoce "de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos, cumplidos por la Administración, en el ejercicio de sus funciones, contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder" https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/309

[10] Duarte, C.M. (Coord), Abanades, J.C., Agustí, S., Alonso, S., Benito, G., Ciscar, J.C., et al. *Cambio global. Impacto de la actividad humana sobre el sistema Tierra*. 2nd ed. Madrid, España: CSIC - Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 251 p. 2009.

trascendiendo las escalas locales y regionales, están modificando los procesos biogeofísicos esenciales que determinan el funcionamiento global de nuestro planeta.

Este proceso emergente, el Cambio Global, implica entre otros componentes, además del Cambio de Uso del Suelo, el Cambio Climático y la contaminación del agua fundamentalmente con fósforo (P) y nitrógeno (N), e incluye otras variables como el aumento de la concentración de CO_2, la pérdida de biodiversidad, la dispersión de especies invasoras, la subida del nivel del mar, entre otros; aquí nos referiremos brevemente a los tres primeros por ser los de más alto impacto sobre el territorio uruguayo y con repercusiones en la calidad de vida de sus habitantes, y en las generaciones futuras.

Mientras las economías de los países centrales crecen en base a tecnologías petróleo dependientes, detentando una alta tasa de consumo de bienes y servicios; son sobrepasados con sus demandas de materias primas, los límites de renovación de los ecosistemas de los países subdesarrollados, siendo entonces la principal forzante el Cambio de Uso del Suelo, particularmente en el sur subdesarrollado al cual la división internacional del trabajo ha asignado el rol de ser productores de *commodities*, en particular de materias primas no procesadas (*agrocommodities*) a partir de la expansión de cultivos genéticamente modificados, acompañada de un incremento de uso de agroinsumos importados, en particular agroquímicos[11]. Con los incendios amazónicos ocurridos en 2019, el proceso de Cambio de Uso del Suelo, ha tenido repercusiones dramáticas que tienen posibles consecuencias en el clima de Latinoamérica, y factiblemente en el clima mundial, al posibilitar cambios globales en la circulación atmosférica, pero al mismo tiempo generó visibilidad al poner el problema en la consideración de la opinión pública mundial.

A otra escala, también ha obtenido visibilidad el Cambio de Uso del Suelo en Uruguay, a partir de la expansión de los cultivos de soja y maíz transgénicos en sustitución de explotaciones ganaderas extensivas, y con la forestación (fundamentalmente con eucaliptos) de zonas críticas para el abastecimiento de agua de los ríos como son las altas cuencas.

Los cambios de pradera a cultivos han tenido como contrapartida un incremento en la eutrofización de los cursos de agua, con la contaminación por P, además de un notorio incremento en la escorrentía de pluviales, redundando a su vez en un incremento de inundaciones con miles de evacuados todos los años a pesar de los esfuerzos por retirar de las zonas bajas a los pobladores allí instalados.

La contracara del incremento de la escorrentía, y su secuela de evacuados, es la escases de agua durante el estío, generada por los latifundios forestales, dado que en promedio, la forestaciones con eucaliptos en Uruguay disminuyen el rendimiento, de las cuencas en un

11 Gutiérrez, O., Terradas-Cobas, L., Céspedes-Payret, C., Panario, D. Cambio Global, Ley de Riego y riesgos ambientales. En: *X Congreso ALASRU, Ruralidades en América Latina: convergencias, disputas y alternativas en el siglo XXI* (25-30 noviembre), Grupo de Trabajo Nº 19. Cambio climático y transformaciones en la agricultura. Montevideo: Asociación Latinoamericana de Sociología Rural; p. 946. 2018.

20% respecto a una cuenca de similares características que mantenga la vegetación de pastizales, y en años secos, las vertientes de las sierras, principal fuente de agua de nuestros ríos durante el verano, y paradójicamente declaradas de prioridad forestal, se secan totalmente en las microcuencas forestadas. Para colmo, la instalación de una nueva pastera (como la proyectada UPM 2), incrementará el área forestada, y obligará a erogar un caudal de 80 m/s del embalse del Rincón del Bonete, con la intensión (no comprobada) de diluir los efluentes contaminantes de dicha planta.

Por último y no por eso menos importante, los incrementos en la escorrentía con su carga de P, han propiciado la explosión (*blooms*) de cianobacterias en los embalses (generados para la producción de energía y riego y estos últimos ahora promovidos por la Ley 19.553). La mayor escorrentía se produce, porque estos cultivos se realizan a partir de eliminar con herbicidas a la vegetación, y luego de cosechar no siempre se puede realizar un segundo cultivo para mantener la cobertura del suelo, y aunque se pudiera, los suelos no resisten la realización de cultivos en forma permanente, por lo tanto, en estas condiciones, por compactación del suelo, prima la escorrentía por sobre la infiltración del agua de lluvia. A su vez, un cambio en las técnicas de fertilización; ahora realizada sobre la superficie del suelo, mediante tolva con centrifuga, aplicando fósforo soluble, hizo que ante precipitaciones intensas cada vez más frecuentes (la pluviosidad se ha incrementado en más de un 20% en los últimos 100 años[12]), las represas o bien desbordan, o son obligadas a abrir compuertas, ambos casos redundando en la evacuación de agua de superficie de los embalses con altas concentraciones de cianobacterias, y con ello se produce la liberación aguas abajo de ingentes poblaciones de estos organismos.

Fueron estas cianobacterias producto emergente del Cambio de Uso del Suelo, las que luego colonizaron y se reprodujeron, primero en el Río de la Plata, y luego, impulsadas por los grandes caudales del río Uruguay que desemboca en el estuario, esta agua con las cianobacterias que carga circula contra la costa uruguaya, llegando hasta Maldonado y Rocha. Este fenómeno, ocurrió durante febrero del 2019 privando del turismo de sol y playa a los veraneantes; y también exponiendo a graves daños en la salud a quienes pese a las alertas[13] igual se bañaron en las playas invadidas de cianobacterias, o estuvieron expuestos al spray generado por las olas que cargaban sus toxinas, o incluso a través de los restos de las mismas depositadas en la arena por las mareas. Debe tenerse en cuenta que los efectos de las cianotoxinas son acumulativos, hepatotóxicos y carcinogénicos.

El efecto de estos *blooms*, no es sólo en las playas, numerosas ciudades se abastecen de aguas superficiales, y muy pocas plantas potabilizadoras tienen condiciones de filtrar ade-

---

12 Bidegain, M., Caffera, R.M., Blixen, F., Pshennikov, V.A., Lagomarsino, J.J., Forbes, E.A., Nagy, G.J. Tendencias climáticas, hidrológicas, y oceanográficas en el Río de la Plata y Costa Uruguaya. En: Barros, V., Menéndez, Á., Nagy, G., (Eds.), *El Cambio Climático en el Río la Plata*. Buenos Aires, Argentina: Centro de Investigaciones del Mar y la Atmósfera - CIMA/CONICET, 137-143 p. 2005.

13 Bandera sanitaria (verde con cruz roja), alertas radiales y televisivas.

cuadamente las toxinas, además, las aguas superficiales de las zonas agrícolas, transportan hasta 30 agrotóxicos[14], además de disruptores endocrinos (sustancias que los organismos vivos las interpretan como hormonas); ha sido demostrado recientemente que un cóctel de agrotóxicos[15] en concentraciones individuales incluso muy por debajo de lo aceptado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), pueden ser más perjudiciales para la salud, que uno solo por encima del límite. En los hechos, Uruguay, se encuentra, entre los países con mayor incidencia de cáncer en el mundo (posicionado en el puesto número 12, tomando en consideración todos los canceres, con una tasa de mortalidad ajustada por edad[16]), y respecto a los canceres relativos a la ingesta, por encima de la mayoría de los países desarrollados.

De no existir cambios sustantivos en el estilo de desarrollo de la matriz productiva, fuertemente primarizada hasta el presente en Uruguay, para la exportación de *agrocommodities*, y condicionada a los designios pautados desde el mercado, privatizando los beneficios y socializando los desperdicios del proceso productivo; el futuro que se avizora, es el del agua como un recurso limitado, por mal uso y falta de planificación adecuada. Cómo tantos otros derechos humanos, el haberla incluido en la constitución, fue el primer paso para su preservación y valoración, pero es fundamental que la ciudadanía tenga claro porqué ha sido incluida ahí, y cuáles son los procesos económicos y sociales que son contrarios a su conservación, para estar alerta ante los impulsos privatizadores y que su defensa sea efectiva.

[14] Ernst, F., Alonso, B., Colazzo, M., Pareja, L., Cesio, V., Pereira, A., et al. Occurrence of pesticide residues in fish from south American rainfed agroecosystems [Ocurrencia de residuos de pesticidas en peces de agroecosistemas de secano sudamericanos]. *Science of The Total Environment*, 631-632:169–179. 2018. https://doi.org/10.1016/J.SCITOTENV.2018.02.320

[15] Lukowicz, C., Ellero-Simatos, S., Régnier, M., Polizzi, A., Lasserre, F., Montagner, A., et al. Metabolic effects of a chronic dietary exposure to a low-dose pesticide cocktail in mice: sexual dimorphism and role of the constitutive androstane receptor [Efectos metabólicos de una exposición dietética crónica a un cóctel de pesticidas en dosis bajas en ratones: dimorfismo sexual y papel del receptor constitutivo de androstanol]. *Environmental Health Perspectives*, 126(6):067007. 2018 https://doi.org/10.1289/EHP2877

[16] *World Cancer Report* [Informe Mundial sobre el Cáncer], es elaborado a partir de fuentes primarias como OMS, Banco Mundial, UNESCO, CIA y bases de salud global y causas de muerte de países individuales. https://www.worldlifeexpectancy.com/world-cancer-report


Foto: Lucía Melgarejo

Derecho a la Vivienda:
"Avances, retrocesos, y asignaturas pendientes"

Benjamín Nahoum[1]

1. Introducción

Vale la pena comenzar, como hicimos en un informe similar hace ya algunos años, señalando las dificultades que existen para sacar una fotografía de la realidad habitacional que corresponda estrictamente a cada momento[2]. El principal problema es que no se dispone, a nivel de la mayoría de los indicadores correspondientes, de información anual, por lo cual no es posible hacer un seguimiento relativamente continuo de los mismos que nos permita, por ejemplo, saber si la situación de los asentamientos irregulares se modificó sensiblemente o no en el último año respecto al anterior.

[1] Ingeniero civil, viviendista, docente universitario. Autor de muchos libros y artículos sobre vivienda. Fue asesor de la Intendencia Municipal de Montevideo y es asesor de FUCVAM. Integra la Unidad Temática de Vivienda y Hábitat del Frente Amplio.

[2] Los datos que se manejan en este informe provienen de fuentes oficiales, la mayoría directamente de sus páginas en Internet. Dado que éste no es un trabajo de carácter académico, y por los límites de su extensión, no hemos entendido necesario referenciar puntualmente cada información.

De igual modo, qué pasó con el déficit cuantitativo (el número total de viviendas que debería construirse para atender la demanda insatisfecha) o el cualitativo (las carencias que presentan las unidades existentes con relación a los mínimos aceptables) sólo podrá saberse cuando se disponga de un nuevo censo, presumiblemente en 2021, lo que permitiría comparar sus resultados con los del Censo 2011, culminado en 2012. Hasta entonces, encuestas y estimaciones nos darán algunas pistas, pero las cifras precisas sólo podrán surgir con base en el nuevo censo, ya que para ello debe trabajarse a partir de un relevamiento completo.

Por otro lado, la situación de cobertura de las necesidades básicas de vivienda presenta una inercia importante (por la lentitud de las acciones en generar impacto), que hace que sea muy difícil que se registren cambios significativos en períodos cortos. No son de esperar, entonces, variaciones dramáticas entre los informes correspondientes a cada año.

Por consiguiente, más que una comparación entre la situación de un año y la del anterior o los anteriores, que permita establecer evoluciones o involuciones, lo que es posible hacer es analizar, con los datos que existen y las informaciones de lo que se está haciendo en la materia, en qué aspectos sigue habiendo problemas importantes, y en cuáles se están registrando avances.

Hechas esas salvedades, procuremos recorrer algunos aspectos centrales del problema, a la luz de dicho análisis.

2. Las muchas caras del problema

2.1. Asentamientos irregulares y viviendas precarias.

La emergencia en materia de vivienda se refleja en la existencia de asentamientos irregulares, pero no sólo en ellos. Según la definición institucional[3] y el relevamiento proveniente del Censo 2011, había a esa fecha en todo el país casi 600 asentamientos, con alrededor de 50.000 viviendas y unas 165.000 personas. Pero en esos asentamientos, y también en la ciudad formal y consolidada, hay, de acuerdo a los datos de dicho censo, del orden de veinte mil familias con carencias habitacionales graves: paredes, techos o pisos construidos con materiales de desecho; sin agua por cañería dentro de la vivienda; sin saneamiento seguro o electricidad, o con situaciones de hacinamiento severas. Por lo tanto, muchas de las familias que viven en asentamientos irregulares lo hacen en condiciones de precariedad,

[3] La definición utilizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el Censo 2011 define como asentamiento irregular a todos los agrupamientos "de más de diez viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales". En recientes trabajos del INE aparece omitida la segunda condición. En cualquier caso, aún con la primera definición queda claro que la condición necesaria es la construcción en terreno ajeno y sin permiso municipal, y la otra es accesoria ("en la inmensa mayoría de los casos", "frecuentemente se agregan también carencias").

pero lo mismo sucede en la ciudad formal, de modo que también ése es un problema que debe ser atacado.

En 2019 la ONG "Techo" realizó un relevamiento de asentamientos irregulares, que da cifras parecidas a las del Censo 2011, aunque mayores, llevando los asentamientos a 650 y el número de viviendas en los mismos a unas 60.000. Si bien estos números no son comparables con los del Censo 2011, por diferencias metodológicas y hasta de definición de lo que es un asentamiento irregular, los datos sirven para confirmar que después de más de veinte años de aplicación de un programa específico del Estado para atender el problema (denominado primero Programa de Integración de Asentamientos Irregulares-PIAI y luego Programa de Mejoramiento de Barrios-PMB), y contando para ello con fondos BID y contrapartidas presupuestales nacionales, el problema subsiste en sus términos fundamentales y en particular en los más duros: los de la precariedad.

En efecto, aunque no existe un relevamiento actualizado realizado con la misma metodología que el del Censo, la impresión es que no ha crecido demasiado el número de asentamientos "irregulares" (gracias también a que los programas referidos regularizaron una cantidad significativa de ellos, del orden de cien) pero en cambio crecieron en viviendas y familias los que se mantuvieron como irregulares, reconstituyendo un universo semejante al anterior.

En cuanto a las carencias de calidad de las viviendas, caben las mismas consideraciones, teniendo en cuenta asimismo que el organismo con mayor especialidad en la temática, el "Plan de integración socio-habitacional ´Juntos´" ha dispuesto desde su creación en 2010 de un escaso presupuesto. El Instituto Nacional de Estadística, que releva por medio de la Encuesta Continua de Hogares la "calidad global" de las viviendas, a través de la cantidad de características problemáticas[4] que presentan, señalaba en la Encuesta 2014 que el 8% de los hogares uruguayos tenía cuatro o más "rasgos indeseables", porcentaje que se elevaba al 13% si se consideraban los hogares con niños menores de doce años. Si bien en la página en Internet del INE no hemos hallado información posterior a ese año, el hecho de que esos guarismos, lo mismo que los correspondientes a hacinamientos (tres personas o más por habitación destinada a dormir) sean del mismo orden que los de 2011, indica la dificultad que tiene la disminución de estos valores.

2.2. El acceso al suelo urbanizado y la solución de la necesidad: las ocupaciones.

Es un hecho reconocido que el acceso al suelo es uno de los componentes centrales de la satisfacción del derecho a la vivienda, tanto más cuando que es el paso inicial para su

[4] Paredes externas de materiales livianos sin revestimiento, adobe, o materiales de desecho; techo liviano sin cielo raso, de quincha, o de materiales de desecho; muros agrietados; puertas o ventanas en mal estado; grietas en pisos; caída de revoques en paredes o techos; peligro de derrumbe; mala calidad ambiental y de servicios; inundabilidad; origen inseguro del agua para beber o cocinar: baños sin cisterna, o ausencia de baño; evacuación no segura del servicio sanitario, y cocina compartida con otros hogares, o inexistente.

efectivización. Pero contrariamente a lo que sucedía a comienzos del siglo pasado, cuando las operaciones de loteo eran un negocio fructífero y existía una oferta importante de tierra urbanizada para la población de ingresos modestos, con el notable ejemplo de Francisco Piria, hoy el mercado apunta a un público con fuerte capacidad adquisitiva y las nuevas urbanizaciones son los barrios cerrados cercanos a la costa. Mientras tanto, la ciudad central se despuebla y los sectores populares deben recurrir a buscar suelo periférico, muchas veces sin servicios pero más barato, o directamente a ocuparlo.

Sin embargo, no es suelo lo que falta, y ni siquiera escasea el suelo urbanizado, y menos en Montevideo, donde el 85% de la población tiene acceso al saneamiento, el más costoso de los servicios, y prácticamente la cobertura de suministro de agua y electricidad es total. Lo que falta es el acceso: ese suelo servido es privado y ocioso o muy caro, y si es público, está baldío o a la espera de una utilización que nunca llega.

Las carteras de tierras públicas como la creada en 1990 por la Intendencia de Montevideo, o en 2008 por el Ministerio de Vivienda, pueden ser una buena solución, y en los hechos lo han sido para los sectores organizados, como el cooperativismo, pero hasta ahora, por lo limitado de los recursos que disponen, no han llegado con fuerza a una demanda que es muy amplia y sobre todo a la de los autoconstructores. La ocupación de tierras, generalmente inadecuadas, y por ello quizá más fáciles de ocupar, es la respuesta que debe dar la gente a este problema, que no encuentra solución ni desde el Estado ni desde el mercado.

2.3. Gente sin casas y casas sin gente.

En la formulación del Plan Quinquenal de Vivienda (PQV) 2016-2020, el ministerio correspondiente evaluó el déficit absoluto o cuantitativo de nuevas viviendas en 52.000 unidades. Si bien esta cifra es discutible, porque incluye los casos de ocupación sin permiso del propietario (que en realidad no constituyen una necesidad de nuevas viviendas) y en cambio no tiene en cuenta el estado de conservación de las unidades, al menos expresa una magnitud del problema nada despreciable, máxime si se tiene en cuenta que otros análisis elevan el déficit a unas 80.000 viviendas, una cifra similar a la que se contabilizaba, aplicando una metodología análoga, en la época de la aprobación de la ley de vivienda de 1968.

Por otro lado, el Censo 2011 (que es también la fuente de referencia del cálculo anterior) detectó casi 50.000 viviendas desocupadas "vacantes" o "ignoradas" (esto es, que no son de uso temporal, no están para alquilar o vender, ni en construcción o reparación, y no son ruinosas, destruidas o inhabitables: en suma, que no se sabe por qué están desocupadas). Estas viviendas no deberían estar incluidas en el déficit de viviendas disponibles, porque ahí están... pero no se usan. Gente sin casas, y casas sin gente, por lo tanto.

En 2012 un proyecto de ley presentado en la Cámara por los diputados Alfredo Asti y Mauricio Guarinoni planteaba la declaración de abandono del suelo, edificado o no, que no cumpliera con los deberes que impone a la propiedad inmueble la Ley N° 18.308, de

Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS): de usar; conservar; proteger el medio ambiente y la diversidad, y el patrimonio cultural; cuidar, y rehabilitar y restituir. La declaración de abandono tenía como consecuencia que el inmueble pasaba a ser vacante y en consecuencia propiedad del Estado, para destinarlo a políticas sociales. Hasta la fecha el proyecto no llegó a ser tratado, pero ojalá lo retome el nuevo Parlamento.

En octubre de 2018 se votó en cambio otro proyecto, elaborado por el Poder Ejecutivo (Ley N° 19.676), que establece que los propietarios de los inmuebles urbanos que el Poder Judicial declare "vacíos y degradados" (incluyendo como tales a los baldíos) a instancias del MVOTMA o la Agencia Nacional de Vivienda, serán conminados a rehabilitarlos en el plazo de un año, so pena de ser enviados a remate, trasladando al adquirente la obligación de rehabilitación. Con menos potencia que el proyecto de 2012, la ley votada abre un camino para rehabilitar o volver al mercado inmuebles degradados, y por tanto es un paso adelante.

2.4. Las cooperativas. La solución que no termina de despegar.

El PQV 2016-2020 establece que el "incentivo del MVOTMA a este programa (cooperativas de vivienda) parte de la evaluación que es de los que mejor responde a los objetivos de integración social, solidaridad, empoderamiento de los participantes y de acercamiento multidisciplinar a la atención de la problemática de vivienda. Asimismo, se destaca la participación de las cooperativas en el diseño, la corrección y la gestión del programa, a través de las cuatro organizaciones de segundo orden que existen en el país." Por esa razón, de las algo más de veinte mil viviendas que se preveía financiar dentro del programa "Nuevas soluciones habitacionales" del PQV, diez mil, más del 40%, correspondían al subprograma Cooperativas, y ésa es una meta prácticamente cumplida. Teniendo en cuenta, a su vez, que ese programa representa en promedio el 60% de la inversión total del Plan, se llega a que las cooperativas reciben la cuarta parte de los fondos invertidos.

Ese monto, que sólo tiene parangón en los primeros años de puesta en marcha de la Ley de Vivienda de 1968, antes de la dictadura, se relativiza mucho por el monto reducido de la inversión total, que apenas sobrepasa el cuatro por mil del Producto Bruto Interno (PBI), de modo que la inversión en cooperativas es sólo el uno por mil del Producto. Esa exigüidad se refleja en la proporción entre las cooperativas financiadas y las que postulan al financiamiento en los llamados semestrales que realiza el MVOTMA: en el más reciente, de julio 2019, por ejemplo, se presentaron 118 cooperativas, correspondientes a casi 3300 viviendas, para postular al financiamiento de 784 viviendas, que equivale a unas veinte cooperativas.

A este problema, quizá el más grave que afecta el desarrollo del cooperativismo de vivienda, se agregan otros también importantes. Uno de ellos, que motiva una fuerte reivindicación al momento actual de las federaciones de usuarios ("propiedad colectiva") es el de las tasas de interés aplicadas a los préstamos desde 2008, que sigue estando por encima

del 5% en unidades reajustables, tasa de mercado equivalente a la que cobran los bancos privados. Los costos operativos, sin embargo, se cubrirían con el 2% y la actualización del valor devuelto está asegurada por el reajuste. La importancia de esto es que elevar el interés del 2 al 5% significa aumentar la cuota casi un 40%. Y si bien un 70% de los cooperativistas no resultan afectados porque sus cuotas están determinadas por la muy buena ley de subsidios N° 19.588 de fines de 2017, el otro 30%, aun siendo también de bajos ingresos, debe pagar ese plus.

Otros problemas son: el pago del IVA en la compra de materiales y la remuneración del asesoramiento técnico, que aumenta los costos un 15%; el sistema de sorteos para acceder al financiamiento, que lleva a algunas cooperativas a tener que esperar hasta treinta meses para continuar luego de aprobar el anteproyecto; el mecanismo de asignación de viviendas, que conduce a un número de dormitorios que no contempla la evolución familiar; la falta de una previsión de crecimiento de las viviendas, necesaria por eso mismo; el área máxima establecida para las viviendas de dos dormitorios, demasiado pequeña para permitir la refuncionalización de la vivienda generando un tercero cuando sea necesario; el financiamiento para que nuevos socios puedan integrar el capital social al ingresar a una cooperativa, para el cual si bien hay una línea de crédito, ella no es operativa al requerir garantía hipotecaria.

El levantamiento de estas restricciones, que en algunos de los casos está previsto en los programas de gobierno de los partidos para el período 2020-2025, sin duda fortalecería el sistema, que tiene una gran capacidad de crecimiento cada vez que se dan condiciones externas más favorables.

2.5. La pesadilla de los arrendamientos.

El mercado de arrendamientos en el Uruguay continúa regido por la Ley N° 14.219, aprobada en 1974, al comienzo de la dictadura. Y seguirá siendo así hasta 2034, porque la garantía, que se estableció inicialmente por veinte años, de no innovar en la legislación de alquileres, para dar seguridades de obtener la renta deseada a quienes invirtieran en viviendas para alquilar, ya ha sido renovada dos veces, cada una por otros veinte años: en 1994 y en 2012. Por lo tanto, los precios, plazos y demás elementos de los contratos se rigen por el acuerdo entre las partes, o sea por el libre mercado, porque entre las partes hay una gran asimetría, y el inquilino no tiene más remedio que tomar las condiciones que el propietario pone.

La consecuencia de esto es que el valor de un alquiler es igual o superior al de la cuota de un préstamo para adquirir una vivienda, y que la afectación del ingreso para pagarlo puede superar el 30%, especialmente para los inquilinos de menores ingresos. En los hechos, con relación a la calidad y la ubicación, las viviendas mejor situadas y mejores, son proporcionalmente más baratas (relación renta/valor del bien) que las otras. Esto se debe a que el submercado correspondiente ofrece variedad de opciones (no solamente de alquiler, sino

también de compra) por lo que hay un mayor equilibrio entre oferta y demanda, que no se da en el tramo al que pueden acceder los sectores de menores ingresos.

El panorama crítico se completa con la dificultad para obtener garantías (en lo que empieza a incidir la intervención del Estado, pero todavía en una proporción muy marginal) y el hecho que los contratos de plazo corto, con renovación otra vez sujeta a las condiciones de mercado y desalojo en un tiempo breve si no hay acuerdo en los nuevos términos, vuelve la condición de inquilino verdaderamente azarosa. Ello, y el difundido y erróneo concepto que la única forma de tenencia segura de la vivienda es la propiedad, ha hecho que el porcentaje de inquilinos de la población descienda en cada censo[5], mostrando la subutilización que se está haciendo de un sistema que puede ser muy seguro y es de gran plasticidad, adaptándose muy bien a las condiciones del o la demandante.

2.6. ¿Vivienda para todos?

Una característica fundamental de una política de vivienda bien diseñada es que prevea soluciones (diferentes, pero todas viables) para los distintos sectores de población. El no cumplimiento de esta regla, como sucedió entre 1993 y 2005 con una política apoyada fundamentalmente en la construcción de vivienda mínima (los núcleos básicos evolutivos) tiene como consecuencia que los sectores no atendidos disputen esa oferta monotemática con los atendidos y generalmente ganen en esa confrontación, con lo que la supuesta focalización en los problemas más graves termina operando exactamente al revés.

Desde 2010 este problema se ha corregido y hoy los planes del MVOTMA cubren un abanico amplio de alternativas, que van desde la vivienda nueva hasta el mejoramiento, desde la compra al alquiler y que apuntan a los diferentes sectores, pero siempre preocupándose de que el precepto constitucional del derecho a la vivienda decorosa sea respetado. Desde ese punto de vista se ha avanzado indudablemente.

El problema está en que la escasez de los recursos disponibles hace que, al repartirlos entre una variedad importante de programas, lo que le toque a cada uno sea, en algunos casos, casi demostrativo, y se reduzca el impacto de las acciones. Hace falta, entonces, unir al diseño correcto, los recursos necesarios.

---

5 En 1973, uno de cada tres hogares uruguayos habitaba una vivienda arrendada. Doce años después, el censo siguiente mostraba que esa relación había bajado a poco más de uno cada cuatro, y aún bajaría a poco más de uno cada seis en el correspondiente a 1996. El último censo realizado, en 2011, marca un ligero repunte, que no cambia sustancialmente las cosas: cuarentaicinco años después del censo de 1973, el porcentaje de hogares arrendatarios se redujo en casi un 30% y, con una población que pasó de ochocientos mil hogares a más de un millón cien mil, el número total de inquilinos se redujo: de casi 260 mil a sólo 235 mil. Si se hubiera mantenido el porcentaje de arrendatarios de 1973, hoy ellos deberían ser 370.000 o más.

2.7. La "solución" del mercado.

En 2011 se aprobó la Ley N° 18.795 llamada inicialmente "Ley de Inversión en Vivienda de Interés Social" (LIVIS) y luego "Ley de Viviendas Promovidas", al constatarse que su aplicación no conducía a la vivienda de interés social sino a una con el doble de precio. Para lograr el objetivo de poner las viviendas al alcance de los sectores de ingresos bajos, medio-bajos y medios, el sistema diseñado, similar al que se aplica en otros países, hacía que el Estado renunciara, sin poner ningún tipo de requisito en cuanto al valor de las viviendas, al cobro de todo tipo de gravamen sobre las construcciones que se hicieran al amparo de la ley ("viviendas promovidas"). Según los cálculos iniciales esa renuncia fiscal permitiría bajar los costos de un 30 a un 40% de los valores de la producción empresarial y por lo tanto ponerlos más al alcance de los sectores referidos.

El programa tuvo un espectacular éxito en la captación de inversiones, al punto que, al momento actual, ocho años después, ya se han presentado para acogerse a los beneficios de la ley, más de ochocientos proyectos, abarcando casi diecinueve mil viviendas, cifras que igualan o superan las realizaciones del Estado con fondos presupuestales en ese mismo período y que a la escala de nuestra sociedad son importantes. Sin embargo, los valores de venta están muy por encima de lo esperado y de lo que podrían adquirir los "sectores socioeconómicos bajos, medios bajos y medios". Por el contrario, para poder pagarlos (150 a 160 mil dólares por una vivienda de dos dormitorios; 180 a 200 mil por una de tres), sin afectar un porcentaje desmedido del ingreso familiar, es necesario pertenecer al quintil de ingresos más altos de la población.

El programa ha servido para demostrar, una vez más, la incompatibilidad de pensar que se puede efectivizar derechos y al mismo tiempo hacer negocios. Por ello se impone su revisión, estableciendo controles a los precios, a riesgo de seguir alimentando la versión uruguaya de la "burbuja inmobiliaria" que tanto daño causó hace unos años en Europa y Estados Unidos.

2.8. El marco legal. Varios avances y algunos retrocesos.

A fines de 2017 se aprobó un conjunto de leyes, como la N° 19.588 de subsidios, que significaron avances importantes para el derecho a la vivienda. Se hicieron también, por la ley N° 19.591 una serie de ajustes a la Ley General de Cooperativas y sus modificativas, que permitieron corregir algunos detalles de funcionamiento del sistema, aunque en aspectos como la integración de los subsidios al capital social de los cooperativistas, las enmiendas mantuvieron o aún incorporaron problemas. A su vez, la Ley N° 19.837, al establecer la cotitularidad en las cooperativas, hace operativa la disposición de la Ley N° 19.580 que establece como causal de expulsión de una cooperativa de vivienda la comisión de actos de violencia doméstica o basada en género. En efecto, hasta ahora, si el socio titular era el agresor, la expulsión significaba simultáneamente la exclusión de él y de sus víctimas.

Ya se ha mencionado asimismo la ley que permite actuar sobre los inmuebles vacíos y degradados, y la asignatura pendiente de abordar el tema de los inmuebles abandonados y su vacancia. Y otra, muy importante: la derogación de la Ley N° 18.116. votada en 2007 por casi todos los diputados y la unanimidad de los senadores (en este caso, sin discusión), que modificó el Código Penal, criminalizando la ocupación de tierras para vivir en ellas, un recurso extremo de la desesperación, al que se debe buena parte de la creación de ciudades en el mundo, sobre todo en el que los europeos llamaron Nuevo.

La reparación de este grave error es muy sencilla: se trata de descriminalizar lo criminalizado, volviendo a instaurar las condiciones de utilización de "violencia, amenaza, engaño, abuso de confianza o clandestinidad" y la finalidad de "apoderamiento o ilícito aprovechamiento" que antes exigía el Código Penal para considerar delito la ocupación, y explicitar que ésta no será considerada delito en ningún caso si la causa de ella es la necesidad. Se compatibilizaría así el Código Penal con la LOTDS, que casi por las mismas fechas reconocía la ocupación como un acto generador nada menos que del derecho de propiedad, cuando el núcleo familiar ocupante tiene un ingreso inferior al nivel de pobreza y ocupa un predio para vivir durante cinco años sin resistencia del propietario (Art. 65).

3... Y una conclusión

Sobre un punto en que ya hemos abundado anteriormente: las políticas sociales pueden ser más o menos eficientes, más o menos adecuadas, pero no hay políticas sociales sin recursos y prácticamente desde fines de los años ochenta los recursos aplicados a la vivienda no son los necesarios. Ni los adecuados a la magnitud del problema y las posibilidades del país.

El nuevo presupuesto dirá cuál es el énfasis que realmente se pone en atender este problema. FUCVAM ha solicitado que se vuelva por lo menos a un monto semejante al que se disponía cuando se creó en 1968, el Fondo Nacional de Vivienda (hoy "y urbanización": un nombre más largo, pero con recursos igualmente cortos). Y que para ello se aplique un adicional al Impuesto al Patrimonio, o sea un impuesto a la riqueza.



Foto: Gonzalo Gutiérrez

Las luchas que deben continuar por la Salud Mental en el Uruguay

Hacia la Salud Mental Colectiva sin manicomios públicos ni privados

Psic. Miguel Scapusio[1]

El año que se cierra estuvo marcado por el trabajo en el que participaron diferentes actores en el intento de formulación de un *nuevo plan de salud mental*, trabajo que a lo largo del año sirvió para reiterar los fundados cuestionamientos -que ya tienen larga data- de distintas organizaciones sociales, de profesionales y de usuarios, a los tan persistentes como repetitivos planteos de las sociedades psiquiátricas en los distintos grupos de trabajo convocados por el Ministerio de Salud Pública (MSP).

El lobby y los reclamos -que se vistieron en ocasiones de denuncias sobre la inacción de las autoridades de la salud- ocultaban también presiones de intereses corporativos en procura de designaciones y cargos para integrantes de estas sociedades en los diferentes niveles

1 Miembro e integrante de Serpaj.

de atención, de acuerdo a distintos documentos que fueron presentados como bases para la discusión del nuevo plan.

A manera de ejemplo, en algunos de los documentos a los que pudimos acceder propuestos en general por integrantes de estas sociedades, se pedían "cargos de alta dedicación" y "fortalecer o implementar los servicios especializados de hospitalización psiquiátrica en sanatorios y hospitales generales de forma gradual y planificada" y "reforzar o implementar guardias de psiquiatría en todos los hospitales generales de la Administración de los Servicios de Salud del estado (ASSE), comenzando así con la regionalización de la emergencia psiquiátrica en Montevideo y zona metropolitana".

Otros documentos proponían crear "como función específica el cargo de coordinador departamental de **psiquiatría** y salud mental"[2]. Es llamativa en estos documentos la referencia casi exclusiva a ASSE, quedando por fuera cualquier tipo de propuesta de organigrama que abarcara a las instituciones privadas. Esto plantea la pregunta sobre cuál es la visión de estas asociaciones acerca de las regulaciones que las autoridades de la salud deberían establecer en estas instituciones.

Como puede observarse a partir de este tipo de planteos, la psiquiatría, sin mengua de su defensa de los lugares de poder que detenta hasta hoy y a partir de sus procedimientos habituales, se sigue proponiendo como el modelo a seguir respecto de cualquier otra forma de intervención y además, se otorga a sí misma un tratamiento privilegiado respecto a cualquier otra disciplina.

Por eso no resultó extraño que en una declaración de un conjunto de sociedades psiquiátricas a fines de mayo de este año, estas presiones se plasmaran en una denuncia sobre "la grave y reiterada situación de falta o muy mala asistencia a los pacientes psiquiátricos"[3].

Ante esto, en un extenso y detallado comunicado elaborado conjuntamente por Radio Vilardevoz y Serpaj[4] para rebatir estas argumentaciones, se señalaba, que *"los usuarios de salud mental no deberían seguir siendo vistos como "pacientes psiquiátricos" o "personas con trastorno mental", no sólo por el estigma que esto genera sino por la concepción en que se sustenta dicha denominación donde una sola disciplina y un único modelo de atención (básicamente la consulta psiquiátrica individual y la administración de psicofármacos) define lo que puede estar aconteciendo a una persona con padecimiento psíquico, prescindiendo de su situación familiar, social, económica, de género, habitacional y cultural".*

El comunicado planteaba también que *"no se trata solo un tema de la calidad de la asistencia, sino que antes que nada es un tema de Derechos Humanos ya que el propio Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) establece a la salud como derecho y al usuario/a como*

2 Documentos-borrador presentados en grupos de trabajo en relación al Plan de Salud Mental.

3 Declaración de la Sociedad de Psiquiatría del Uruguay, la Asociación de Psiquiatría del Interior y la Sociedad Uruguaya de Psiquiatría de la Infancia y la Adolescencia, 26 de mayo de 2019.

4 "Una demora de casi un siglo". Comunicado público de Radio Vilardevoz y Serpaj, junio de 2019.

el centro del sistema, apostando al fortalecimiento del Primer Nivel de Atención dentro de la estrategia de Atención Primaria de la Salud (APS)".

Y proseguía diciendo que *"En todo este contexto señalamos que nunca hemos visto por parte de estas agremiaciones una sola manifestación ni movilización respecto de las desigualdades sociales y las vulneraciones de los derechos de los/as usuario/as". "No es lo mismo ser loca/o y pobre, que loca/o y rica/o. Y tampoco es lo mismo cerrar una institución cuestionada como el Vilardebó que cerrar las clínicas psiquiátricas privadas. En ese caso están en juego cuantiosos intereses- que intentan ser justificados "científicamente" desde la psiquiatría-, como son los exclusivos tratamientos medicamentosos y de internación, diferentes formas que adopta hoy día la mercantilización de la salud mental en nuestro país".*

Finalmente, denunciando las condiciones que se querían (¿o quieren?) imponer en el nuevo plan de salud mental, el comunicado se preguntaba si *"¿Es más importante la intervención médico psiquiátrica y la existencia de psiquiatras en todos los servicios y niveles de salud que la presencia de un médico general, un psicólogo, un trabajador social y otros técnicos y recursos que puedan utilizarse a nivel comunitario en la atención primaria? ¿Es más importante la intervención del psiquiatra en policlínicas o sanatorios para el tratamiento medicamentoso que el abordaje familiar y comunitario desde el primer nivel de atención para el mismo problema? ¿Los psiquiatras deben ser más reconocidos económicamente y estar al frente de los equipos de Salud Mental?". "Creemos que en todo este movimiento generado por las sociedades de psiquiatría parece no haber otra cosa más que una manera de seguir sosteniendo un lugar de poder y de defensa de ciertos privilegios, además de demostrar una auto consi- deración de superioridad del colectivo médico psiquiátrico en un campo que está más que demostrado que es multicausal y que debe contar con una asistencia integral, interdisciplinaria, interinstitucional y fundamentalmente socio-comunitaria".*

Aunque parezca reiterativo señalarlo, estos problemas son desde hace mucho tiempo, el centro de los debates y las controversias en torno a las políticas oficiales de salud mental y particularmente, en estos momentos se centran en la formulación del nuevo plan de salud mental, sobre cuyos "avances" se anunció pomposamente por el MSP en oportunidad de conmemorarse el 10 de octubre pasado el Día Mundial de la Salud Mental.

No es vano señalar que la influencia del poder médico en los ámbitos de decisión de las políticas de salud mental es notoriamente mayor que las de otras profesiones, a partir de su poder político generado en los años de los modelos sanitaristas, a pesar de que las concepciones en que se fundan esos modelos muestran una obsolescencia notoria.

A propósito de esto, vale recordar que en una entrevista periodística del año pasado, el propio Director de Salud Mental del Ministerio de Salud Pública, Dr. Ariel Montalbán, reconocía que "las resistencias mayores están en intereses corporativos, de empresarios, dificultades en la formación de recursos humanos y dificultades culturales, porque de nada

sirve tener recursos que van a generar los mismos dispositivos, mejor hotelería, pero no van en la línea del cambio de modelo"[5].

También vale recordar que en noviembre de ese mismo año, y relacionado con lo anterior, la declaración final del Cono Sur de la Confederación Iberoamericana de Medicina Familiar (CIMF)[6], que, -acotamos nosotros-, como profesión no está ni siquiera mencionada en el plan de salud mental, criticó que "el Sistema Nacional Integrado de Salud sigue teniendo importantes retrasos en el cambio del modelo de atención y que no se ha logrado jerarquizar el primer nivel". Y que "antes de terminar de resolver una buena cobertura del nivel se abrieron cargos para el segundo y tercer nivel de atención; ahí se puede observar dónde está la prioridad política". La declaración señala que "la Cobertura Universal de Salud, impulsada hoy por los organismos internacionales, no se resuelve con paquetes de prestaciones básicas abastecidos por seguros privados. La salud es un asunto mucho más amplio y complejo que requiere de sistemas de carácter público, centrados en las personas. La atención ha de ser integral, proporcionada por profesionales competentes y equipos con base territorial, involucrados con su población de referencia", agregando que la Medicina Familiar y Comunitaria es una disciplina científica que trasciende lo biomédico e incorpora aspectos de las ciencias sociales, humanísticas, ambientales y la bioética".

En este verdadero juego de fuerzas, valdría la pena saber donde se ubica el propio Ministerio de Salud Pública, ya que por un lado las generalizaciones y la ambigüedad sobre cómo se van a llevar a cabo los contenidos del nuevo plan predominan en sus discursos. Y por otro, es llamativa la lentitud de algunos procedimientos: hace ya más de dos años que dura el farragoso proceso de reglamentación de la Ley de Salud Mental. Estos dos elementos señalados parecen ser las características más marcadas del accionar ministerial hasta el momento.

Tal parece que no se quiere quedar mal ni con los jugadores ni con la platea y entonces se apela a una retórica en donde las decisiones a tomar se desvanecen en fórmulas discursivas que, a pesar de ser compartibles en sus aspectos declarativos, no dicen casi nada nuevo sobre las formas que adquirirá efectivamente la atención en salud mental. Se habla de "avances del nuevo plan de salud mental" a pesar de conocerse que no tiene presupuesto alguno para su puesta en funcionamiento y que además un conjunto de organizaciones cuestionan la preeminencia de las concepciones psiquiátricas en buena parte de dicho plan. O bien se recurre a propuestas que lindan con el ridículo como en la presentación de la campaña "pasale por arriba al estigma" emprendida por una entidad que ostenta nada menos que el nombre ¿nada estigmatizador? de "Patronato del Psicópata".

Por eso es cada vez más necesario seguir trabajando en pos de una salud colectiva que genere una verdadera articulación inter, trans y extra disciplinaria para incluir diversos

---

5 www.ladiaria.com.uy 18 de julio de 2018.

6 www.smu.org.uy, noviembre de 2018.

abordajes (psicosociales, laborales, culturales, corporales, artísticos y otros) con una concepción y un sentido comunitario en los dispositivos de atención.

Como todo esto presenta en la actualidad varios obstáculos vale la pena tener en cuenta para centrarnos en uno de ellos, el artículo autocrítico y esclarecedor de Daniel Parada: "¿Los equipos de salud son posibles?"[7].

Señalamos algunos párrafos en donde el autor- médico- dice: "En los tiempos modernos, el médico, con su arte de curar y con su proximidad a la vida y a la muerte, tiene un poder social que no se oculta y hasta se ostenta orgullosamente. Ese poder se ha instituido en la sociedad y se respira en los ámbitos de la salud. Si bien en las últimas décadas ese prestigio ha disminuido, los médicos no se dan por enterados y conservan un sentimiento de superioridad respecto del resto de los trabajadores de la salud. Esto se ve reafirmado por la posición económico-social que ocupan".

"Hoy, en los seudoequipos de salud hay un médico que ejerce el poder sobre otros profesionales que lo integran y, por supuesto, sobre el usuario". "Ese poder instituido es uno de los frenos más potentes para el cambio del modelo de atención. Si no enfrentamos el poder médico, no podremos avanzar. El resto de las profesiones y los usuarios tienen un rol importante en esta batalla".

Como compartimos estas aseveraciones, debemos estar muy atentos a las referencias –escasas, vagas e indiscriminadas- que se hace a los "equipos de salud" tanto en la propia Ley de Salud Mental como en los avances del nuevo plan. Pensamos –como también señala el comunicado de Radio Vilardevoz y Serpaj- que se debería reclamar con claridad y explícitamente "*el desarrollo de nuevos modelos de distribución de recursos humanos, financieros y salariales adecuados a un modelo integral de trabajo horizontal en equipo que mejore la calidad de la atención, **sin disciplinas por encimas de otras***". El Ministerio no parece expedirse aún sobre estos aspectos que son fundamentales en cuanto a la asistencia y sobre todo hacia un trato dignificante hacia un sector de población tradicionalmente afectado en sus derechos.

Otro de los obstáculos está signado por las distintas concepciones disciplinarias, distanciadas a veces hasta el desconocimiento más absoluto entre ellas por los formatos académicos y la relativa asepsia de las concepciones "cientificistas", donde lo ideológico permanece invisibilizado y oculto a pesar de jugar un rol fundamental como mecanismo de control social. Así acontece particularmente con la psiquiatría biológica que aparece totalmente funcional a los requerimientos del mercado en cuanto a la indicación indiscriminada de psicofármacos con la excusa de solucionar enfermedades de causas exclusivamente somáticas, omitiendo cualquier referencia a los determinantes sociales del malestar.

De estos formatos tampoco están exceptuadas algunas corrientes psicológicas, en particular aquellas que adscriben acríticamente a los planteos más duros de las neurociencias,

7 Daniel Parada en: Posturas, La Diaria, 16 de julio de 2019.

con su exclusivo interés por las funciones cerebrales y su concomitante desapego de la decisiva influencia de factores sociales, culturales y económicos, tan agudizados y candentes en la actual etapa del capitalismo globalizado. De manera que el tema no debe quedar circunscripto a una rivalidad entre profesionales (por ejemplo, psiquiatras versus psicólogos) sino a una exhaustiva investigación sobre las posturas disciplinarias y lo que ellas conllevan ya que ninguna ciencia es neutral sino que comparten un tiempo y un desarrollo histórico con las formaciones políticas que las posibilitan y emplean, como señala G. Baremblitt [8].

Boaventura de Souza Santos dice al respecto: "Los conceptos, al igual que las reglas del juego, nunca son neutros y existen para consolidar los sistemas de poder, sean estos viejos o nuevos. Hay, sin embargo, períodos en los que los conceptos dominantes parecen particularmente insatisfactorios o imprecisos. Se les atribuyen con igual convicción o razonabilidad significados tan opuestos, que, de tan ricos de contenido, más bien parecen conceptos vacíos. Este no sería un problema mayor si las sociedades pudieran sustituir fácilmente estos conceptos por otros más esclarecedores o acordes con las nuevas realidades. Lo cierto es que los conceptos dominantes tienen plazos de validez insondables, ya sea porque los grupos dominantes tienen interés en mantenerlos para disfrazar o legitimar mejor su dominación, bien porque los grupos sociales dominados o subalternos no pueden correr el riesgo de tirar al niño con el agua de bañarlo".[9]

Por eso, en última instancia, el problema central está en las concepciones sobre *la locura*, a la que, en mi opinión y en consonancia con lo anteriormente citado deberíamos ver *como un tema eminentemente político* -como tantos otros- en directa relación con las formas que disponemos para pensar y tratar de cambiar para mejor el mundo en el que vivimos.

Ante los riesgos que se constatan de resistencias a los cambios que establece la propia Ley de Salud Mental y las relaciones de poder que esgrime la psiquiatría en el complejo proceso de definición de las políticas oficiales, varias organizaciones y colectivos -entre ellas Serpaj- se agruparon en un *Frente Antimanicomial*[10] concebido como "*un espacio político, de articulación y defensa de los derechos humanos, conformado por organizaciones sociales, colectivos y personas que luchen por desmantelar la lógica manicomial, las prácticas de encierro, exclusión y discriminación que imperan en nuestro país y que se aplican particularmente en el campo de la Salud Mental. Este Frente reivindica el derecho a la salud mental desde una perspectiva integral e intersectorial, haciendo énf*asis *en la defensa del buen vivir de todas las personas sin discriminación alguna*".

En su plataforma, entre otros puntos, se plantean los siguientes:

8 G. Baremblitt: "Las virtudes teologales, las ciencias y la locura". Lo grupal 8, Ediciones Búsqueda, Bs. As. 1990.

9 Boaventura de Souza Santos: "Los conceptos que nos faltan". Opinión, Pág. 12. Agosto de 2018.

10 Comunicado del Frente Antimanicomial, agosto de 2019.

- “La integralidad de la atención, sin la prevalencia de una profesión sobre las otras y con real horizontalidad en las relaciones profesionales, a partir de equipos y servicios interdisciplinarios. Se deberá des-psiquiatrizar las formas de abordar la atención en salud mental, basadas casi exclusivamente en tratamientos farmacológicos e invasivos. Revisión de todas las terapéuticas iatrogénicas y coercitivas, como uso indiscriminado de electrochoques, medidas de sujeción y sobre medicación, entre otras”.
- “Implementar las redes territoriales de atención a la salud mental con diversos servicios sustitutivos, estrechando relaciones con importantes frentes de lucha y cuidado: derechos humanos, políticas intersectoriales, integración familiar y social, género, medio ambiente, educación, vivienda, trabajo y economía solidaria”.
- “El cierre de los Hospitales Psiquiátricos e instituciones monovalentes a partir del año 2025, destinando sus recursos a la creación de la red sustitutiva de atención. Esto implica la extinción de toda y cualquier forma de internación de personas con problemáticas en Salud Mental en hospitales psiquiátricos, casas de internación, comunidades terapéuticas y en cualquier otro establecimiento de régimen de encierro”.
- “Rediseño de las inversiones públicas en convenio con privados, como ser casas de medio camino, casas asistidas, centros de día, entre otros, entendiendo que el funcionamiento de las mismas reproduce actualmente la lógica manicomial al punto que muchas de ellas terminan siendo dispositivos contrarios al cambio de paradigma y de modelo de atención, transformándose en minimanicomios. En este punto se debe evitar que la lógica mercantilista se instale en el proceso de creación de dispositivos sustitutivos”.

Creemos importante destacar estos planteos ya que ellos buscan enfrentar la hegemonía que las concepciones médico-sanitaristas ejercen hasta el momento y que pueden incidir en las definiciones políticas que se procuran respecto a la salud mental.

Llegados hasta este punto, tenemos que advertir el trabajo de la ideología en el terreno de la subjetividad para evaluar los sutiles mecanismos de captación, adaptación y adoctrinamiento, complementarios con los de diferenciación, exclusión y segregación presentes en cada formación sociohistórica. Procesos que son cada vez más vigentes en un mundo en el que la guerra, la violencia, la pobreza, la explotación y la destrucción de la naturaleza se han convertido en realidades de una magnitud abismal en relación a cualquier otra etapa histórica anterior. Y que pueden afectar la cotidianeidad y las formas de vida y reproducirse por ende en el campo de la salud mental.

En la actualidad, sabemos que las subjetividades están expuestas y moduladas al arbitrio casi exclusivo de los grandes grupos de poder y las industrias de la comunicación que promueven el individualismo y las ideas que el mercado y lo privado son mejores que los esfuerzos destinados a la construcción de lo público. Lo novedoso es la forma exponencial en que estos sistemas de dominación tratan de expandirse por el mundo. Así, los dispositivos

que se ofrecen se transforman casi siempre en artilugios al servicio de lo empresarial y esos lugares son ocupados también por determinadas formas de "hacer ciencia".

De esa manera, los "cientificismos" y los "especialismos" forman parte de las técnicas de gobernabilidad de esos nuevos tiempos. Esto también pasa en el plano de la salud mental, donde las técnicas de mercadeo de la industria farmacéutica, buscan permanentemente agentes y profesiones que difundan y promuevan la venta de sus productos. En la "sociedad del espectáculo"[11] están afectadas cada una de las esferas que hacen a la producción de determinadas formas de subjetividad, Y en nuestro país, con una sociedad medicalizada, transida por el individualismo y las vivencias de inseguridad, en la que las exigencias de los organismos internacionales y los sectores dominantes locales pasan por "bajar el gasto público", la tentación puede estar en fomentar el uso masivo de psicofármacos privatizando el sufrimiento y omitiendo el hecho que la enorme mayoría de las afectaciones tienen causas sociales y económicas generadas por la inequidad imperante.

La alternativa es seguir luchando por una salud mental colectiva a través de planteos -científicos y políticos- que enfrenten los hegemonismos y las concepciones dominantes. Como señala el Comunicado que citamos: ***"La salud mental está indisolublemente ligada a los derechos humanos, la justicia social, la vivienda, la educación, la cultura, el trabajo, el medio ambiente, el género y la diversidad, y la economía de las personas y colectivos"*** [12].

Y plantea estas dos consignas fundamentales:

- "Por una Salud Mental que aborde la realidad social, económica y política de personas y colectivos".
- "Por un Uruguay sin Manicomios".

[11] Guy Debord: "Société du spectacle". Traducción: Revista Nexo, Santiago, Chile 1994.

[12] Comunicado del Frente Antimanicomial (ob.cit.)



Foto: Gonzalo Gutiérrez

Desmanicomializar es Urgente
¡Por un Uruguay sin instituciones de la violencia! ¡Por un Uruguay sin Manicomios!

Mag. Lic. Psic. Mónica Giordano[1]

Este año 2019 lamentablemente no ha sido diferente a los años anteriores en lo que refiere a la presencia de hechos a lamentar relacionados con muertes, negligencias y desgracias dentro de las instituciones psiquiátricas en el Uruguay.

Por un lado, en el mes de setiembre nos conmovió fuertemente la muerte del adolescente de 16 años Fernando Ezequiel Otegui, en la clínica psiquiátrica Los Robles. Muerte, que a pesar de las denuncias y exigencias de justicia y esclarecimiento del hecho realizadas desde varias organizaciones de la sociedad civil -entre ellas el Frente Antimanicomial-, no sólo no han tenido ninguna respuesta sino que además este hecho ha quedado en el más absoluto olvido como suele suceder cuando ocurren estas tragedias en estas instituciones de encierro.

---

1 Co-coordinadora General de Radio Vilardevoz. Militante del movimiento Antimanicomial y del Movimiento de Radios Comunitarias.

Por otro lado, el colectivo de Radio Vilardevoz sufrió en los últimos días la pérdida del querido compañero Luis Silva, quien falleció el jueves 24 de octubre, conmoción de la que aún nos cuesta recuperarnos. Luis participó en Vilardevoz desde sus inicios y entre las tantas tareas y responsabilidades que tenía era muy conocido por ser el cobrador del Club de Socios. Pero por sobre todas las cosas Luis era un militante de la Salud Mental. Era uno de los más fervientes y combativos críticos de una de las terapéuticas más invasivas que se aplican en lo manicomial como lo es el electroshocks, porque lamentablemente fue una víctima en varias oportunidades de ese mal llamado "método terapéutico" por el sistema médico-sanitarista, dado que para él como para nosotros y nosotras es un método de tortura.

Luis falleció luego de una internación de 22 días en el Hospital Vilardebó y 17 días en el Hospital Maciel por motivos que aún no han sido esclarecidos. Lo que sí sabemos es que salió del Hospital Vilardebó en condiciones pésimas siendo derivado al Hospital Maciel por la insistencia del Equipo Técnico de Radio Vilardevoz, llegando a dicho nosocomio en estado grave y prácticamente irreversible de su salud general. Existe por lo tanto una clara presunción de negligencia médica en la institución psiquiátrica mencionada. Ahora nos queda como dice nuestra compañera Alba "...ser fuertes y seguir hasta las últimas consecuencias redoblando el esfuerzo y recordando también a otros desaparecidos, aquellos que desaparecen a manos de las instituciones y las lógicas manicomiales".

Estos hechos profundamente dolorosos nos implican y necesariamente nos interpelan en nuestras prácticas cotidianas y en nuestras luchas. *¡Por eso decimos que desmanicomializar es urgente!.* Porque no podemos tolerar ni permitir que sigan existiendo más víctimas de la violencia endémica y cotidiana instalada en las instituciones psiquiátricas, tanto públicas como privadas. No podemos seguir permitiendo como sociedad que sigan existiendo estas instituciones destinadas al encierro donde las personas que allí se encuentran -internadas supuestamente para "curarse"-, no hacen más que sufrir tratos de violencia, degradantes e inhumanos, que son claramente violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en su informe anual 2018 [2] advierte las enormes carencias con las que tienen que convivir las casi 1.000 personas que viven en Ceremos (ex colonia Etchepare) y en el hospital Vilardebó.

El informe da cuenta de las pésimas condiciones que padecen las personas que allí se encuentran internadas: edificios añejos, sin mantenimiento y con notorios deterioros tanto en aspectos referentes a lo edilicio como lo sanitario, lo que hace imposible contar con lo mínimo imprescindible para posibilitar una vida digna. Con internaciones que promedian entre los 16 y 24 años en algunas personas y existiendo personas con más de 50 años de internación. Las edades de los pacientes rondan entre los 22 y 83 años.

[2] V Informe Anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura - Uruguay 2018 (p. 68-78).

El mismo Mecanismo señala que las instituciones psiquiátricas "forman parte de los contextos no convencionales en los que las personas corren el riesgo de sufrir abusos que pueden constituir tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes".

Destacan en dicho informe el planteo del "...relator especial, Dainius Pūras, sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental,":

"[En el siglo xxi] no hay cabida para las instituciones psiquiátricas basadas en la estigmatización y la segregación [...]; en palabras de G. H. Brundtland, es necesario «velar por que la nuestra sea la última generación que tolere que la vergüenza y la estigmatización prevalezcan sobre la ciencia y la razón."

Esto ha sido denunciado innumerables veces por el movimiento social, y desde hace 22 años Vilardevoz viene colocando en la agenda pública-política lo que sucede en estas instituciones del encierro y el olvido. Insiste en romper esos muros materiales, pero también los simbólicos que nos hacen como sociedad, excluir, discriminar, aislar y castigar al diferente, al que no se adapta a las normas, al loco y la loca. Lo que no nos permite hacernos cargo de la locura que producimos como sociedad y mucho menos devolver la locura al lugar del que nunca debería haber salido que es la misma comunidad.

Conocer y hacer visible la realidad de las instituciones totales como las denominó Goffman, o disciplinares como las denominó Foucault, o instituciones de la violencia como las llama Basaglia nos permite dar la lucha por la transformación de las formas con la que nuestras sociedades tratan a la personas a las que se da un diagnóstico psiquiátrico y que por eso, insistimos, son aisladas, encerradas, discriminadas, castigadas, olvidadas.

En la época moderna la locura es atrapada por "la enfermedad mental". La psiquiatría y sus instituciones crean un nuevo sujeto: "el enfermo mental", "el psicópata", "el paciente psiquiátrico". Esto totaliza la vida de la persona a partir de su diagnóstico. El loco termina siendo un preso de su patología y sus diagnósticos y termina siendo estigmatizado.

"Todes podemos ser psiquiatrizables, todes estamos en riesgo de ser encerrades" expresaba la proclama de la VIII Marcha por Salud Mental, Desmanicomialización y Vida Digna este 10 de octubre de 2019.

Esto claramente nos habla del fenómeno instalado en nuestras sociedades a partir de las prácticas diagnósticas y la creciente medicalización que existe sobre la vida. Nos encontramos así frente a una creciente y profunda patologización de la vida cotidiana.

En este sentido, el Dr. Allen Frances (2014), quien dirigió el equipo que redactó el DSM IV (1994), realizó una autocrítica y un cuestionamiento sobre dicho manual planteando que el "resultado ha sido una inflación diagnóstica que produce mucho daño", y agrega que "la ampliación de síndromes y patologías en el DSM V va a convertir la actual

inflación diagnóstica en hiperinflación (...) Hemos creado un sistema diagnóstico que convierte problemas cotidianos y normales de la vida en trastornos mentales"(p. 49)[3].

Es el desmantelamiento de este fenómeno otro punto fundamental para lograr la desmanicomialización de la sociedad. Esto implica dar una batalla para recuperar los territorios de la vida cotidiana y particularmente el territorio de la salud capturado por el paradigma médico hegemónico. Por esto, experiencias alternativas como la de Radio Vilardevoz proponen y construyen su práctica desde una actitud emancipatoria en materia de salud, la cual supone al decir de Raúl Zibechi [4] : "La recuperación por la comunidad, y por las personas que la integran, de sus poderes curativos expropiados por el saber médico y el Estado. Pero implica, además liberarse del control que el capital ejerce sobre la salud a través de las multinacionales farmacéuticas, que jugaron un papel destacado en el proceso de medicalización de la sociedad" (p. 41).

Es por todo esto que tenemos que lograr superar que se siga utilizando la denominación "trastorno mental" para las problemáticas en salud mental. Esto no solo produce estigmatización sino que patologiza el sufrimiento, dejando por fuera a todas las personas que podemos pasar por momentos de crisis, ansiedad, tristeza, desamor, sin configurar por eso un cuadro clínico según la visión de la psiquiatría de "trastorno mental".

Hoy en día, todo puede ser "trastornado", desde la inquietud de niñas y niños, hasta un hábito peculiar y diferente a la norma. Porque queremos una salud mental que hable de nosotros y nosotras, de nuestros sentires de todos los días es que seguiremos peleando por el tan necesario cambio de paradigma y de modelo de atención en salud mental, así como seguiremos generando incidencia y propuestas en todos los espacios posibles que permitan construir una salud mental en clave de derechos humanos y de garantía de los mismos.

En este sentido como integrante de Vilardevoz y por haber participado junto a otras-os compañeras-os en este año marcado por el proceso de elaboración del Plan Nacional de Salud Metal y la reglamentación de la Ley de Salud Mental 19.529, deseo exponer en este artículo las siguientes consideraciones:

- Avances de la elaboración del Plan Nacional de Salud Mental y observaciones al mismo.
- Desafíos hacia el futuro para seguir dando batalla por una salud mental digna, inclusiva y humanizadora.
- Desafíos en la lucha antimanicomial e Interseccionalidad de las Luchas

---

[3] En: Giordano, Mónica (2017) "Al mundo le falta un tornillo: Procesos de salud y transformación social en la Radio Comunitaria Espika FM", *Tesis de Maestría*, Universidad de la República, Uruguay.

[4] Zibechi. R. (2008). *Autonomías y emancipaciones: América Latina en movimiento*. DF, México: Bajo Tierra.

1. Avances de la elaboración del Plan Nacional de Salud Mental y observaciones al mismo.

Este 2019 comenzó con muchas expectativas y con un gran trabajo sostenido de participación e incidencia de distintas organizaciones sociales, de profesionales, de usuarios, de familiares e instituciones estatales en los grupos de trabajo convocados por el MSP para la concreción de la elaboración del Plan Nacional de Salud Mental y reglamentación de la Ley de Salud Mental 19.529. Y hablamos de expectativas respecto a todo este proceso dado que teníamos la convicción que el mismo podía lograr superar la contradicción paradigmática en la que incurrió la ley de salud mental plantando la prevalencia de concepciones biologicistas y sanitaristas sobre la salud mental.

Cabe mencionar aquí, que la ley tal como fue aprobada, cae en las contradicciones paradigmáticas antes mencionadas e incumple algunos de los compromisos asumidos por el Uruguay frente a organismos internacionales. Esto provocó que durante el proceso de discusión de la misma, el Estado uruguayo fuera observado por el Comité para las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, por el Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y por la Oficina Regional del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. Por otro parte, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo realizó en varias oportunidades recomendaciones y observaciones que iban en el mismo sentido y en concordancia con las críticas, planteos y posturas discrepantes del movimiento social hacia la misma.

A pesar de esto, reconocemos como lo hemos hecho en varias oportunidades, que esta ley sin dudas es un avance y un logro más en la profundización de derechos en el Uruguay, pero también sabemos que esta ley tiene cosas para mejorar y apostamos a que eso sea posible a partir de la finalización e implementación del nuevo plan de salud mental y de otros mecanismos que permitan las voluntades políticas en el nuevo periodo de gobierno.

En este sentido el Ministerio de Salud convocó el día 10 de octubre, fecha en la que se conmemora el Día Mundial de la Salud Mental, a la presentación de los avances realizados en torno a la elaboración del Plan Nacional de Salud Mental (PNSM). El Dr. Porciúncula en representación del Programa Nacional de Salud Mental explicitó que el mismo aún se encuentra en estado de edición final no contando aún con una fecha precisa de divulgación.

Si bien celebramos la iniciativa y esperamos con ansias la finalización del trabajo emprendido, tenemos fundadas puntualizaciones, observaciones y críticas a realizar a la versión final del Plan a la que accedimos dada nuestra participación en los grupos de trabajo convocados por el Ministerio de Salud. Dado que nos interesa que dicho Plan permita un verdadero cambio de paradigma y de modelo de atención y fundamentalmente que cumpla con el desmantelamiento de la lógica manicomial y el cierre de las instituciones monovalentes al 2025, es que advertimos las siguientes contradicciones, carencias y omisiones en las que incurriría de quedar tal cual el avance anticipado por el MSP:

El plan reproduce la misma contradicción paradigmática que la ley.

Se encuentra una prevalencia de la definición de *trastorno mental* bajo la visión biologicista y del paradigma de la *enfermedad mental* definiendo conceptualmente y en forma unilateral un campo de problemas como lo es el de la Salud Mental. Y omitiendo la multicausalidad y los determinantes sociales como elementos detonantes de las problemáticas en ese campo. De esta manera se sigue ubicando a la psiquiatría como disciplina hegemónica en el campo de la salud mental, favoreciendo la patologización del sufrimiento psíquico.

Incurriendo en insistencias necesarias, nos interesa remarcar que es fundamental pensar la salud mental como un campo complejo y no como un área. Creemos primordial que se integre a este plan la concepción de Salud Mental Colectiva:

(....) en tanto la misma se constituye en (...) *un campo científico* (Bourdieu 1983, 1989; Ribeiro 1991), *donde se producen saberes y conocimientos acerca del objeto "salud" y donde operan distintas disciplinas que lo contemplan bajo varios ángulos; y como ámbito de prácticas, donde se realizan acciones en diferentes organizaciones e instituciones por diversos agentes (especializados o no) dentro y fuera del espacio convencionalmente reconocido como "sector salud".* (Almeida Fihlo, Naomar y Paim, S. Jairnilson, 1999).[5]

De esta forma la Salud Mental Colectiva: reconoce los múltiples determinantes y entrecruzamientos en el campo de la salud mental, planteando un abordaje que incluye un enfoque comunitario, complejo e integral, con un fuerte énfasis en la perspectiva de derechos, donde la protección a los mismos es una estrategia fundamental. (p. 29)

Así es que nos interesa una Salud Mental:

"(...) que ha de reconstruirse desde la propia ciudadanía, desde la diversidad intersubjetiva y la compleja contrariedad de la vida comunitaria, en la que malestar y conflicto se sitúan como elementos inherentes a la misma. Sociedad en la que el loco y el cuerdo tienen un protagonismo compartido en su transformación. Transformación que parte de la obligación ciudadana de requerir a nuestros gobernantes un Sistema Nacional de Salud público, universal, equitativo, descentralizado y participativo y que ha de devolver a la salud su entidad de bien público y colectivo en cuya gestión están comprometidos cada uno de los miembros de una sociedad democrática".[6]

Apostamos a espacios de construcción de salud mental colectiva, donde podamos pensar integralmente sobre los modos en que vivimos, apostando a lo grupal, lo afectivo, a la re generación de lazos sociales. Espacios habitados desde las diferentes culturas, opciones sexuales y construcciones de género.

---

5 Giordano, Mónica (2017) "Al mundo le falta un tornillo: Procesos de salud y transformación social en la Radio Comunitaria Espika FM", [Tesis de Maestría], Universidad de la República, Uruguay.

6 Elúa Samaniego, A. (2016). Hacia una salud mental colectiva, Manuel Desviat, Cohabitar la diferencia. De la reforma psiquiátrica a la salud mental colectiva. *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría, 36* (130), 553-556. Recuperado de: http://scielo.isciii.es/pdf/neuropsiq/v36n130/critica3.pdf

El plan no cuenta explícitamente con un Cronograma de cierre de las instituciones monovalentes y asilares hacia el cumplimiento del cierre de los manicomios al 2025.

Si bien en el punto donde se marcan los *"Objetivos, líneas estratégicas y acciones encaminadas a la desactivación de servicios de modelo asilar y monovalente"*, se plantea un marco general, se hace necesario y primordial enfatizar y explicitar las etapas del proceso de cierre, incorporando un cronograma concreto. Es primordial incluir algunos criterios, como ser:

"-La desinstitucionalización: esta debe implicar la integración de diversos aspectos: 1) el involucramiento de cada uno de los usuarios, para que sea un proceso singular y acordado con cada usuario/a y su proyecto de vida. 2) En este proceso deberán también estar involucrados los/las funcionarias de la salud, sin importar cargos o jerarquías para evitar la desinstitucionalización forzada. 3) Asimismo deberán promoverse acciones que involucren a la comunidad en general.

-Descentralización fortalecimiento y creación de los dispositivos de atención y abordaje comunitario. Con mecanismos de evaluación y vigilancia para que los mismos no reproduzcan lógicas manicomiales ni se generen procesos de mercantilización de la Salud Mental.

-Se deberá acompañar el cambio de los dispositivos de atención con una amplia difusión que aporte hacia el cambio de paradigma con un enfoque desde los derechos humanos. No se deberá reproducir la estructura manicomial ni asilar en instituciones de pequeña escala." [7]

En este punto y dado el hecho lamentable que vivimos este año, referido a la muerte del adolescente Fernando Ezequiel Otegui, en la clínica psiquiátrica LOS ROBLES, es más que necesario hacer énfasis en lo que refiere a infancia y adolescencia donde en el plan no se explicita ni queda clara la eliminación de las instituciones con modelo asilar y monovalente para niños-as y adolescentes, como si se contempla en el caso de los monovalentes de adultos como determina la ley 19.529. Solo existen esbozos de algunas acciones hacia el cumplimiento de la eliminación de estas instituciones que atentan sobre la salud y los derechos de los niñas-os y adolescentes de nuestro país.

Existe una debilidad en la concepción y creación de trabajo en equipo multidisciplinario, interdisciplinario, transdisciplinario. El desarrollo de los abordajes integrales e intersectoriales debe estar garantizado.

Es necesaria una profunda autocrítica y revisión de los modelos bio- médicos que han hegemonizado el trabajo, desarticulando y desmotivando a los equipos y actuando en detrimento de una construcción colectiva de saberes. El plan debe garantizar con acciones

[7] Documento *"Observaciones, aportes y sugerencias al borrador del Plan Nacional de Salud Mental"*. Elaborado por el Grupo de trabajo Interinstitucionalidad e Intersectorialidad y dirigido al Programa Nacional de Salud Metal el día 20 de setiembre de 2019. [Inédito]

concretas que este problema se supere y se logren verdaderos abordajes interdisciplinarios e integrales. Para esto debe haber un cambio en la estructura organizacional de los dispositivos e instituciones: los mismos deben cambiar su conformación no ubicando disciplinas por encima de otras, ni privilegiando cargos de responsabilidad en manos exclusivamente de los médicos psiquiatras. Es primordial para el cambio de paradigma y de modelo de atención que los equipos explícitamente integren con la misma valorización e importancia a otras disciplinas y saberes, incluyendo a los del arte, la cultura, la música, el deporte, los/as acompañantes terapéuticos, etc.

El Plan no contiene una propuesta concreta de Financiación.

El plan debe contar con una forma de resolver el tema de la financiación elaborando una propuesta concreta para ser considerada tanto en la próxima rendición de cuenta así como contemplar un plan de redistribución del presupuesto actual en coherencia con el cambio de modelo que se busca.

El plan no integra enfáticamente la perspectiva de Género, Diversidad, Interculturalidad, Étnica y Ambiente.

Porque no es lo mismo ser loco y pobre, que loco y rico, no es lo mismo si además a estas dobles exclusiones le sumamos la de ser mujer, la de ser transgénero, la de ser migrante, entre otras. Todas estas exclusiones surgen de la violencia, la vulnerabilización y la patologización a las que estas personas por su condición están sometidas.

"Consideramos fundamental que se puedan transversalizar y contar con expresiones concretas de integración de dichas problemáticas en el entendido que la salud mental está indisolublemente ligada también al medio ambiente, al género y la diversidad.

Se debería lograr articular con la ley de violencia de género, con la ley trans y con las estrategias de cuidado y protección del medio ambiente que tanto nos afectan. Cabe mencionar las últimas catástrofes ambientales que hemos sufrido como ser las inundaciones en la ciudad de Santa Lucía como ejemplo reciente" [8].

El movimiento ambientalista nos dice claramente "los seres humanos somos ambiente, la propia eco-dependencia hace que el ambiente sea uno de los principales determinantes de nuestra salud general" y de nuestra salud mental. Enfatizan además que "No hay justicia social sin justicia ambiental" y nosotros agregamos que no hay Justicia Social sino protegemos nuestros territorios subjetivos, garantizando el derecho a una Salud Mental digna, el derecho al buen vivir en todo su sentido.

[8] Documento *"Observaciones, aportes y sugerencias al borrador del Plan Nacional de Salud Mental"*. Elaborado por el Grupo de trabajo Interinstitucionalidad e Intersectorialidad y dirigido al Programa Nacional de Salud Metal el día 20 de setiembre de 2019. [Inédito]

Esperamos que estas y otras observaciones sean tomadas en cuenta por las autoridades del Ministerio de Salud, específicamente por el Programa Nacional de Salud Mental, ya que de hacerlo estaríamos logrando visualizar un verdadero cambio de paradigma y de modelo de atención en Salud Mental. Que se entienda que la salud mental antes que nada es un tema fundamentalmente de justicia social y derechos humanos es prioritario para desmanicomializar la sociedad y la profundización de nuestra democracia.

2. Desafíos hacia el futuro para seguir dando batalla por una salud mental digna, inclusiva y humanizadora.

En este momento nos parece importante hacer hincapié en algunos temas que han quedado pendientes de ser abordados, que muchos de ellos han sido planteados en varias oportunidades fundamentalmente por el movimiento social y que no queremos que queden en el olvido dado que en ellos se juegan la posibilidad de seguir profundizando las transformaciones necesarias hacia una Salud Mental Digna, Inclusiva y Humanizadora en el Uruguay.

Reglamentación del artículo 11 de la ley de salud mental

En el grupo de trabajo Interinstitucionalidad e Intersectorialidad convocado por el Ministerio de Salud, del cual participamos muy activamente, se elaboró una nueva propuesta de reglamentación que contempla la creación de una institucionalidad específica de la interinstitucionalidad en salud mental que tiene por objeto y competencia la materialización y aplicación de la interinstitucionalidad e intersectorialidad para lograr una salud mental en Uruguay en clave de DDHH.

"Para asegurar el efectivo funcionamiento de la interinstitucionalidad e intersectorialidad incluir el aporte de la sociedad civil y la academia en el diseño y el seguimiento de la política pública es que se propone, la creación de una comisión específica y una comisión asesora en el marco del Consejo de Políticas Sociales. La comisión tendrá el cometido de instrumentar las políticas públicas definidas con el asesoramiento y seguimiento de la comisión honoraria que garantizará la incidencia de los actores claves en la materia"[9].

Destacamos y saludamos que esta propuesta fuera tomada casi en su totalidad por las autoridades del Programa Nacional de Salud Mental, Ariel Montalbán y el Ministro de Salud Jorge Basso, siendo elevada a las autoridades del Consejo Nacional de Políticas Sociales, (Matías Rodríguez) y a las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social, (Subsecretaria Ana Olviera y Ministra Marina Arismendi), quienes hicieron acuerdo con la propuesta. A partir de allí se elaboró la nueva reglamentación que actualmente y según las últimas in-

[9] Documento "Propuesta de reglamentación del artículo 11 de la ley 19.529 del Grupo Interinstitucionalidad e Intersectorialidad". Diciembre 2018. [Inédito].

formaciónes con la que contamos al momento de escribir este artículo, sería aprobada por Presidencia en los próximos días.

Consideramos que en los consensos alcanzados fueron decisivos los aportes de las organizaciones sociales y de distintas disciplinas ya que resulta fundamental que se logre aprobar dicha reglamentación para instalar antes que termine el actual periodo de gobierno la interinstitucionalidad en salud mental en el marco del Consejo de Políticas Sociales con sus dos comisiones. Esto lo consideramos clave para garantizar una nueva forma de creación de políticas integrales en salud mental donde todos los ministerios e instituciones implicadas entiendan que la salud mental es un tema de todos, que permitan además desmantelar la lógica manicomial y que tengan un fuerte compromiso por los derechos humanos de las personas que se encuentran en el entrecruce de la locura y la pobreza y por aquellas-os doblemente excluidas-as de nuestra sociedad.

Esto es clave para lograr que se abandone la primacía de las políticas creadas desde el modelo médico psiquiátrico hegemónico que muestra desde hace mucho tiempo su fracaso a nivel de la atención tanto pública como privada, modelo que insistimos no ha hecho más que, encerrar, silenciar, abandonar, excluir y medicalizar las problemáticas en el complejo campo de la Salud Mental.

Apostamos también y lo planteamos como un gran desafío la promoción de la construcción de política pública integral de derechos humanos en salud mental donde la intersectorialidad e interinstitucionalidad articule con las organizaciones sociales y las comunidades, así como garantice la participación activa y el protagonismo de usuarios-as y familiares en la construcción de las mismas.

Curatela y aspectos legales para reconsiderar para proteger y garantizar derechos.

Este es un tema que se viene planteando por parte del movimiento social desde la discusión de la ley de salud mental, particularmente fue planteado por la Comisión Nacional por una Ley de Salud Mental compuesta por más de 50 organizaciones sociales. Consideramos que es un tema que no debe quedar en el olvido y que debe ser tomado lo antes posible para efectivizar la realización de los cambios legales necesarios para establecer capacidades intermedias en la "discapacidad mental". Esto es fundamental para la Autonomía personal y para garantizar la misma se debería revisar las figuras legales de inimputabilidad, incapacidad civil. Debería remplazarse la figura de "curador" por la de "sistemas de apoyo" para que la persona pueda tomar sus decisiones de manera acompañada, y no que alguien lo reemplace en tal potestad.

"Actualmente, y aun existiendo avances en la temática, nuestro país se encuentra en clara contradicción desde el punto de vista normativo con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Ley Nº 18.418. Tal es así que, durante el año 2016, el Comité de Seguimiento de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapa-

cidad de las Naciones Unidas, al analizar el Informe País, recomendó a Uruguay adecuar las normas vigentes ya que las mismas son violatorias de los derechos humanos de las personas con discapacidad. Entre los textos normativos que requieren inmediata modificación se encuentran la Constitución de la República, el Código General del Proceso y el Código Civil Uruguayo, estos últimos particularmente a lo que se refiere al proceso de Declaración de Incapacidad. En este sentido es necesario modificar el Instituto de la incapacidad total, como está plasmado en el Código Civil, buscando pasar a institutos como capacidad parcial, y utilizar figuras como asistentes, representantes para algunos actos puntuales o la creación de sistemas de Apoyo que promuevan la autonomía, facilite la comunicación, la comprensión y la manifestación de voluntad de la persona para el ejercicio de sus derechos. Se debería reemplazar la figura del "curador" por la de "sistemas de apoyo" para que la persona pueda tomar sus decisiones de manera acompañada, y no que alguien le reemplace la voluntad" [10].

El Sistema Nacional de Cuidados deberá integrar la Salud Mental.

Con la importancia, los logros y el desarrollo que ha tomado el Sistema Nacional de Cuidados poco se ha hablado de integrar la problemática de la salud mental al mismo. En este sentido consideramos que el mismo jugaría un rol fundamental en los cuidados de las personas que se encuentran transitando por una problemática de su salud mental. El sistema seria clave en la creación de políticas específicas y en brindar algunas prestaciones necesarias teniendo en cuenta el ciclo de vida.

Derogación de la Ley 11.139 del Patronato del Psicópata de 1948.

Esta es otra de las propuestas y reclamos que nos parece importante recordar e insisitir dado que se genera una incoherencia y es otra señal muy clara de la incursión en las contradicciones paradigmáticas que se han presentado desde el proceso de discusión de la ley hasta hoy en día en plena elaboración del Plan Nacional de Salud Mental.

"La existencia de dicha entidad contradice la Ley N° 19.529 dado que se inscribe a la vetusta lógica de la Ley del Psicópata (Ley Nº 9.581), respondiendo al paradigma médico-sanitarista que se quiere superar. Cabe recordar que esta entidad organizativamente está integrada por los directores del Hospital Vilardebó y la Colonia Etchepare, instituciones que, como define la ley deberán dejar de existir. Por lo que se hace necesario pensar en una nueva institucionalidad acorde a la nueva normativa, donde además los recursos financieros con que cuenta esta institución sean destinados a la implementación del la ley y específicamente al Plan Nacional de Salud Mental" [11].

[10] Documento "Aportes de la Comisión Nacional por una Ley de Salud Mental en el marco de la discusión en Diputados del Proyecto de Ley de Salud Mental". 17 de abril 2017. [Inédito].

[11] Documento "Aportes para la elaboración del PNSM". Elaborado por el Grupo de trabajo Interinstitucionalidad e Intersectorialidad y dirigido al Programa Nacional de Salud Metal el día 22 de abril de 2019. [Inédito].

Es una casi ironía que bajo esta entidad se desarrolle hoy en día una de las acciones que pretende derribar los estigmas sociales en torno a la salud mental como lo es la campaña Salud Mental sin Prejuicios. Realmente es inaceptable y atenta contra toda lógica que a dos años de aprobada la Ley N° 19.529 no se haya derogado la ley del Patronato de Psicópatas, institución que lleva un nombre altamente estigmantizante y que conserva en el mismo las lógicas más medievales en lo que salud mental se refiere.

¿Qué loco, no?

Articulación con la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Ley de Radiodifusión Comunitaria

Creemos que para que exista una clara finalidad de promover un verdadero cambio cultural, generando campañas comunicacionales de sensibilización a la población, así como de prevención y promoción, y lograr el creciente involucramiento del sistema de medios en cuanto a la no discriminación y la eliminación del estigma social sobre las personas que padecen problemáticas en salud mental, es indispensable que la Comisión Honoraria de los Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA) integrada de forma interinstitucional por representantes de todos los sectores de la comunicación, en su potestad de reglamentar la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA) – (Ley 19.307) genere parámetros para evaluar y monitorear la no discriminación en los medios de comunicación en base a los principios de la Ley SCA y Ley de Salud Mental y garantice incorporar contenidos de promoción de salud mental y derechos humanos.

Para trabajar contra el estigma y lograr incidir en el imaginario social sobre la locura, promover la sensibilización a la comunidad y educación a la población en promoción de la salud mental nos parece imprescindible que se incluya y reconozca como actor involucrado especialmente al tercer sector de la comunicación (Radios comunitarias y medios comunitarios y alternativos en general) por ser espacios territoriales e integradores de personas con problemáticas en salud mental naturalmente y por ser una herramienta potente para trabajar mediante dispositivos comunicacionales la temática de la salud mental a nivel local - territorial y comunitario.

3. Desafíos en la lucha antimanicomial e Interseccionalidad de Luchas

Estamos más que nunca en tiempos de enfrentarse a la profundización de la lucha por instalar un proceso de desmanicomialización en el Uruguay, en un contexto regional caracterizado por grandes retrocesos en derechos y con una fuerte embestida de la derecha y del filo fascismo tanto a nivel regional como a nivel nacional, desafía al movimiento social a unir sus luchas, a armar bloque, a armar frente común, a inteseccionar las luchas porque juntos-as y unidos-as nos necesitamos. Porque desmanicomializar es urgente, porque es parte fundamental de luchar contra los fascismos y filo fascismos que quieren ganarnos

territorios y vienen por todo. Al mismo tiempo nos interpela en relación a la capacidad de vigilancia y control ciudadano, de denuncia y de propuestas alternativas que garanticen un camino hacia el cambio de paradigma en salud mental que él mismo busca y por el que ha luchado de forma constante. Pero por sobre todas las cosas, el movimiento social tiene un gran trabajo para hacer, que no es ni más ni menos que asegurar los procesos participativos para que dichos cambios se generen y eso sólo se logra transversalizando las luchas.

Es por esto que en el mes de agosto de este año desde Radio Vilardevoz y Serpaj hicimos un llamado a las organizaciones y colectivos del campo de la salud mental, pero sobre todo y fundamentalmente a las organizaciones del movimiento feminista, LGTBIQ+, ambientalistas, de trabajadores-as, del campo de la cultura, del arte, de la vivienda, de la educación, de los derechos humanos, entre otros, para trabajar juntos-as en pos de una sociedad democrática, justa y solidaria que garantice un verdadero cambio de paradigma en la Salud Mental en el Uruguay, la transformación del modelo de atención y los derechos de los-as usuarios-as de los mismos.

Impulsamos así la creación de un Frente Antimanicomial en el entendido que la salud mental está indisolublemente ligada a los derechos humanos, la justicia social, la vivienda, la educación, la cultura, el trabajo, el medio ambiente, al género y la diversidad, la etnia, la interculturalidad y la economía de personas y colectivos.

Este Frente está tomando cada vez más cuerpo y fuerza. Una demostración de esto se expresó el día 10 de octubre en la VIII Marcha por Salud Mental, Desmanicomialización y Vida Digna, que no sólo fue multitudinaria sino que ese día se sumaron otras luchas a nuestra lucha a partir de la presencia de la enorme y larga bandera de la Coordinadora de la Marcha de la Diversidad y el pañuelo gigante del No a la Reforma *porque el miedo no es la forma*. Se unieron las luchas, todas esas luchas, y con eso nos encontramos junto a compañeras-os del movimiento ambientalista, del movimiento de radios comunitarias, del movimiento de la diversidad, entre otros, y así en la calle marchamos codo a codo y anunciando a través de los cánticos: “Alerta, alerta, alerta que camina, el antimanicomio por América latina” y “Se va acabar, el manicomio en Uruguay”.

Entonces, cada vez estamos menos solos-as y sabemos que para abolir la lógica manicomial y cerrar los manicomios debemos trabajar mucho entre todos y todas por un cambio cultural que nos permita desmanicomializar la sociedad. Tenemos que luchar juntas-os para generar espacios de salud en la comunidad, inventar otros modos sociales de relacionamiento con la locura, donde prime el acompañamiento, la integración, los buenos tratos, el afecto.

Que no se nos pierda de vista que cada uno-a desde su lugar y desde su lucha singular construye y comparte a un mismo objetivo, que es luchar por un mundo mejor para todos y todas, por la construcción de otros mundos posibles donde, como dicen nuestros-as

compañeros-as de la Radio Comunitaria Espika FM[12], "lo humano esté por encima de lo económico y lo colectivo esté por encima de lo individual".

Nosotro/as agregamos: "Donde el buen trato y el afecto estén en la primera línea de batalla reivindicando la dimensión política del afecto".

¡Por un mundo sin manicomios!

¡Porque otra salud mental es posible!

12 Radio Comunitaria que acaba de cumplir 16 años y es reconocida por su lucha por los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, que además integra al colectivo personas con problemáticas en Salud Mental. La radio está ubicada en la Ciudad de Santa Lucía, Canelones, Uruguay.







20 de junio de 2019

Comunicado de Radio Vilardevoz y SERPAJ Uruguay

Una demora de casi un siglo

Ante la reciente declaración elaborada por la Sociedad de Psiquiatría del Uruguay, la Asociación de Psiquiatría del Interior y la Sociedad Uruguaya de Psiquiatría de la Infancia y la Adolescencia, donde a partir de sus asambleas deciden denunciar “un progresivo y severo deterioro en la atención de la salud mental que brinda ASSE en Montevideo y el área metropolitana”, así como “la grave y reiterada situación de falta o muy mala asistencia a los pacientes psiquiátricos”, queremos hacer una serie de aclaraciones y puntualizaciones:

1) En primer lugar, las personas y sobre todo los-as usuarios-as de salud mental no deberían seguir siendo vistos-as como “pacientes psiquiátricos” o personas con “trastorno mental”. No sólo por el estigma que esto genera en las personas sino por la concepción que se sustenta en dicha afirmación donde una sola disciplina y un solo modelo de atención (básicamente consulta individual y administración de psicofármacos) define lo que puede estar aconteciendo a una persona con padecimiento psíquico, prescindiendo de su situación, familiar, social, económica, habitacional y cultural.

2) Durante más de 83 años en este país se mantuvo la ley del psicópata aprobada en 1936. En agosto de 2017 se aprobó la Ley de Salud Mental Nº 19.529, lo que significó un proceso de muchos años de duras confrontaciones de las organizaciones y colectivos de profesionales y de la sociedad civil con la Sociedad de Psiquiatría, para lograr que la misma sentara las bases para un cambio de modelo, basado en lo comunitario y en la promoción y prevención de salud. Lo mismo implicó generar acuerdos que hicieran posible cambios sustanciales y una transformación real de los modelos de atención en Salud Mental en el Uruguay basados en el trabajo y atención interdisciplinaria e intersectorial. Sin embargo, este tipo de declaraciones constata acciones, prácticas y discursos que apuntan a la defensa de prácticas y formas de atención basadas en lo biológico, lo sanitarista, la medicalización y la hospitalización. El modelo médico psiquiátrico hegemónico muestra hoy su fracaso a nivel de la atención tanto pública como privada ya que no ha hecho más que silenciar,

encerrar, abandonar, excluir y medicalizar las complejas problemáticas que se integran en la llamada Salud Mental.

3) Estas declaraciones nos asombran, sobre todo en el contexto de la puesta en marcha de la ejecución de la Ley de Salud Mental Nº 19.529, que se encuentra en proceso de reglamentación y de elaboración del Plan Nacional de Salud Mental donde la Sociedad de la Psiquiatría ha sido parte y con la cual en lo único que hemos estado de acuerdo es el estado de situación en el que se encuentran las personas que "viven" en el Hospital Vilardebó, las Colonias, las Clínicas API, etc, por no contar con otro tipo de atención y otro tipo de abordaje que el del encierro y el abandono.

Queremos además compartir algunas interrogantes:

1- ¿Por qué en este momento estas agremiaciones denuncian "la grave y reiterada situación de falta o muy mala asistencia a los "pacientes psiquiátricos"?

Es bueno recordar en este punto que, desde hace muchos años, el movimiento social viene denunciando el lamentable estado de las instituciones destinadas a la salud mental, las pésimas condiciones de asistencia y la violación sistemática de los derechos humanos de las personas usuarias de los servicios de salud mental.

La propia ley, al fijar un plazo (2025) para el cierre de los manicomios e instituciones monovalentes –tanto públicas como privadas- reconoce esta situación que ha marcado los estilos asistenciales en el Uruguay. Desde nuestra perspectiva, las instituciones manicomiales (hospitales psiquiátricos públicos y privados) deben desaparecer en el entendido que dejan aún más desvalidas a las personas. Los avances científicos y tecnológicos dan cuenta que los asilos y manicomios no solo son anacrónicos por la concepción de sujeto y de salud que sustentan, sino que además son las formas de seguir estigmatizando y castigando a las personas que se encuentran en el entrecruce de la locura y la pobreza.

En este punto es crucial entender que, no se trata solo de un tema de calidad de asistencia, sino que antes es un tema de DDHH. Recordamos que el propio Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) establece la salud como derecho y al usuario como centro del sistema, apostando al fortalecimiento del Primer Nivel de Atención dentro de la estrategia de Atención Primaria de la Salud (APS).

En todo este contexto señalamos que nunca hemos visto por parte de estas agremiaciones una sola manifestación ni movilización respecto de las desigualdades sociales y las vulneraciones de los derechos de los-as usuarios-as. No es lo mismo ser locx y pobre, que locx y rico. Y tampoco es lo mismo cerrar una institución cuestionada como el Vilardebó que cerrar las clínicas psiquiátricas privadas. Acá están en juego cuantiosos intereses -justificados "científicamente"- como los exclusivos tratamientos medicamentosos y de internación, diferentes formas que adopta la mercantilización de la salud mental en nuestro país.

2- En cuanto a las condiciones laborales, tanto a nivel de la remuneración, como en las condiciones de estrés en que se trabaja. ¿Es más importante la intervención médico psiquiátrica y la existencia de psiquiatras en todos los servicios y niveles de salud que la presencia de un-a

médico-a de familia y comunidad, un-a psicólogo-a, un-a trabajador-a social, y otros-as técnicos-as y recursos que puedan utilizarse a nivel comunitario en la atención primaria? ¿Es más importante la intervención del-la psiquiatra en policlínicas o sanatorios para el tratamiento medicamentoso que el abordaje familiar y comunitario desde el primer nivel de atención para el mismo problema? ¿Los-as psiquiatras deben ser más reconocidos económicamente y estar al frente de los equipos de Salud Mental?

Creemos que en todo este movimiento generado por las sociedades de psiquiatría parece no haber otra cosa más que una manera de seguir sosteniendo un lugar de poder y de defensa de ciertos privilegios, además de demostrar una autoconsideración de superioridad del colectivo médico psiquiátrico en un campo que está más que demostrado que es multicausal y que debe contar con una asistencia integral, interdisciplinaria, interinstitucional y fundamentalmente socio-comunitaria. También llama la atención que la declaración se haga en pleno año electoral, ya que podría ser visto como una forma de presión sobre las autoridades del campo de la salud en procura de designaciones y cargos.

Sabemos que la Ley, a pesar de llamarse Ley de Salud Mental, contiene una contradicción paradigmática dado que sigue colocando a la salud mental bajo la órbita casi exclusiva de la psiquiatría. En este sentido nos preocupa la falta de apertura contenida en la declaración en cuanto a la ausencia de una verdadera articulación interdisciplinaria que permitiría un abordaje psicosocial y comunitario en los dispositivos de atención y que sin dudas mejoraría ampliamente las condiciones laborales de todos-as los-as trabajadores-as y funcionarios-as, cualquiera sea su especificidad.

Entendemos que se trata de decir basta a los corporativismos que no hacen más que defender el interés de unos pocos privilegiados, impidiendo el desarrollo de políticas y acciones de los estados que beneficien a la población toda. Y que sobre todo dejen de tomar como rehenes de sus prácticas a la gente y particularmente a los más vulnerados.

3- ¿El tema es ASSE? ¿Es trabajar en lo público? ¿Es trabajar con la pobreza?

En este sentido, es importante recordar que el desmantelamiento de muchos de los dispositivos no ha sido sino porque desde la misma corporación médico psiquiátrica se han realizado acciones para que los mismos dejen de existir. Tal es el caso de ACRI, asistencia en crisis de la emergencia 105. Esta dejo de existir porque los psiquiatras no querían entrar con las ambulancias a las zonas más pobres y carenciadas de Montevideo. Sin embargo, equipos territoriales integrados por distintas profesiones si entran y trabajan en estas zonas, como son los equipos del MIDES, o los-as médicos-as de familia y comunidad, y otros-as profesionales de las policlínicas barriales, por ejemplo.

La declaración señala también la inconveniencia de trabajar en ASSE porque allí no cuentan con compensaciones, entre otros beneficios. Tampoco quieren dejar de contar con los beneficios que brindan las corporaciones económicas como son los Laboratorios.

No nos olvidemos que las definiciones económicas en torno a la medicina en este caso particularmente son definiciones políticas.

Aquí, si nos basamos en la ley de salud mental se debería reclamar el desarrollo de nuevos modelos de distribución de recursos humanos, financieros y salariales adecuados a un modelo integral de trabajo horizontal en equipo que mejore la calidad de la atención, sin disciplinas por encimas de otras.

Se debe avanzar hacia un modelo basado profundamente en la salud mental como un derecho, centrado en las personas y que sea más equitativo tanto para los-as usuarios-as, así como para los-as trabajadores de la Salud Mental.

En todos estos años, hemos insistido en los diferentes espacios de diálogo llevando nuestras voces, saberes y vivencias, encontrando casi siempre la ausencia de voluntades para generar acciones que propicien cambios verdaderos. También vimos como se ha desvalorizado el saber de los propios protagonistas, aquellos-as a los que la psiquiatría llama "pacientes psiquiátricos", así como el de las organizaciones sociales y colectivos de otros profesionales por fuera del campo de la psiquiatría. Por eso, nos preguntamos si esto no es una más de las acciones para sabotear las posibilidades de transformación y cambio con las que históricamente contamos hoy. Parecería que los reclamos que las sociedades firmantes de la declaración realizan, no son más que para propiciar más de lo mismo en la atención de salud mental: más dispositivos sanitarios, más dispositivos que mantengan las lógicas manicomiales intactas y disposiciones institucionales que mantengan ese statu quo al servicio de unos pocos.

Lamentablemente en el tratamiento de la ley de salud mental, el propio Parlamento y Poder Ejecutivo, principalmente el MSP se inclinó y validó primariamente las lógicas de la psiquiatría. Por eso es que hoy reclamamos a las autoridades de la salud y al Poder Ejecutivo una profunda autocrítica que enfrente al poder médico hegemónico y que no permita que intereses coorporativos disciplinares, económicos y políticos nos sigan quitando el derecho de contar una salud mental digna, inclusiva y humanizadora en el Uruguay.

Exigimos que el Plan Nacional de Salud Mental conlleve propuestas claras que garanticen un verdadero cambio de paradigma y de modelo de atención, creando dispositivos sustitutivos e implementando verdaderas políticas intersectoriales e interinstitucionales que permitan desmantelar la lógica manicomial y que dé cuenta además del compromiso por los derechos humanos de las personas doblemente excluidas de nuestra sociedad.

Por un Uruguay sin Manicomios!

Porque otra Salud Mental es posible!

Nada sobre nosotrxs sin nosotrxs!

Colectivo Radio Vilardevoz **SERPAJ Uruguay**

Montevideo, 29 de agosto de 2019

Llamado a la creación del Frente Antimanicomial del Uruguay

Las organizaciones, colectivos y personas que firman el presente comunicado hacen un llamado a las organizaciones de la sociedad civil para la creación de un Frente Antimanicomial.

Concebimos ese Frente Antimanicomial como un espacio político, de articulación y defensa de los derechos humanos, conformado por organizaciones sociales, colectivos y personas que luchen por desmantelar la lógica manicomial, las prácticas de encierro, exclusión y discriminación que imperan en nuestro país y que se aplican particularmente en el campo de la Salud Mental. Este Frente reivindicará el derecho a la salud mental desde una perspectiva integral e intersectorial, haciendo énfasis en la defensa del buen vivir de todas las personas sin discriminación alguna.

Desde la aprobación de la Ley de Salud Mental (Nº 19.529) los procesos de reglamentación de esa ley y la creación de un nuevo Plan de Salud Mental no han tenido en la práctica avances significativos, a pesar de los intensos intercambios y debates sostenidos en los distintos grupos convocados para su puesta en marcha.

La falta de medidas concretas en pos del cambio de paradigma que se reclama en materia de Salud Mental pone en grave riesgo determinados avances contenidos en la Ley, como son el cierre de las instituciones asilares y monovalentes –tanto públicas como privadas-previsto para el año 2025 y la creación de dispositivos de atención que –desde los reclamos de la sociedad civil- se sustenten en una perspectiva socio- comunitaria que sustituya a las anacrónicas y fallidas concepciones asistencialistas. Por otra parte, son alarmantes las condiciones en las que se encuentran las instituciones psiquiátricas, tanto públicas como privadas, particularmente el Hospital Vilardebó y el Centro Ceremos (ex Colonia Etchepare), tanto desde el punto de vista de condiciones de tratamiento y calidad de atención, edilicio, de higiene y de superpoblación.

La salud mental está indisolublemente ligada a los derechos humanos, la justicia social, la vivienda, la educación, la cultura, el trabajo, el medio ambiente, al género y la diversidad y la economía de personas y colectivos.

Por eso, hacemos un llamado a las organizaciones y colectivos del campo de la salud mental pero también y particularmente a las organizaciones del movimiento feminista, LGTBIQ+, ambientalistas, de trabajadores-as, del campo de la cultura, del arte, de la vivienda, de la educación, de los derechos humanos, en suma, al conjunto de las organiza-

ciones de la sociedad civil, para trabajar juntos en pos de una sociedad democrática, justa y solidaria que garantice un verdadero cambio de paradigma en la Salud Mental en el Uruguay, la transformación del modelo de atención y los derechos de los-as usuarios-as de los mismos.

Los puntos que proponemos como plataforma de trabajo del Frente Antimanicomial son:

- El usuario de salud mental debe ser considerado ante todo como sujeto de derechos y no como objeto de diagnósticos como por ejemplo el de "trastorno mental".

- El respeto a los Derechos Humanos, la dignidad y el buen trato hacia las personas usuarios-as de los servicios de Salud Mental.

- La defensa y garantía de la participación activa y el protagonismo de usuarios/as y familiares en la construcción de políticas públicas de salud mental e intersectoriales.

- Participación activa de los-as trabajadores-as, creando espacios de formación y cuidado continuo, desde una perspectiva de derechos humanos de todos-as los-as operadores en salud mental.

- La integralidad de la atención, sin la prevalencia de una profesión sobre las otras y con real horizontalidad en las relaciones profesionales, a partir de equipos y servicios interdisciplinarios. Se deberá des-psiquiatrizar las formas de abordar la atención en salud mental, basadas casi exclusivamente en tratamientos farmacológicos e invasivos. Revisión de todas las terapéuticas iatrogénicas y coercitivas, como uso indiscriminado de electrochoques, medidas de sujeción y sobre medicación, entre otras.

- Implementar las redes territoriales de atención a la salud mental con diversos servicios sustitutivos, estrechando relaciones con importantes frentes de lucha y cuidado: derechos humanos, políticas intersectoriales, integración familiar y social, género, medio ambiente, educación, vivienda, trabajo y economía solidaria.

- El cierre de los Hospitales Psiquiátricos e instituciones monovalentes a partir del año 2025, destinando sus recursos a la creación de la red sustitutiva de atención. Esto implica la extinción de toda y cualquier forma de internación de personas con problemáticas en Salud Mental en hospitales psiquiátricos, casas de internación, comunidades terapéuticas y en cualquier otro establecimiento de régimen de encierro.

- Creación de camas en hospitales generales tal como está previsto en la Ley. Implementación de unidades de Salud Mental en Hospitales Generales y de dispositivos sustitutivos y alternativos a los abordajes tradicionales.

- Rediseño de las inversiones públicas en convenio con privados, como ser casas de medio camino, casas asistidas, centros de día, entre otros, entendiendo que el funcionamiento de las mismas actualmente reproducen la lógica manicomial al punto que muchas de ellas

terminan siendo dispositivos contrarios al cambio de paradigma y de modelo de atención, transformándose en minimanicomios. En este punto se debe evitar que la lógica mercantilista se instale en el proceso de creación de dispositivos sustitutivos.

- Implementar Casas de Acogida Transitoria y viviendas solidarias sustentadas en la concepción socio-comunitaria y vinculadas a las redes de salud mental, contemplando también la población en situación de calle.

Por una Salud Mental que aborde la realidad social,
económica y política de personas y colectivos.
Por un Uruguay sin Manicomios.

Servicio Paz y Justicia | Radio Vilardevoz | Bibliobarrio Espacio Cultural
Organización de Usuarios de la Salud del Oeste | Colectivo Compaz
Colectivo Juntas Podemos | Colectivo La Oesta.

Comunicado del Frente Antimanicomial a la opinión pública:

Ante la muerte del adolescente Fernando Ezequiel Otegui en la Clínica Psiquiátrica "Los Robles"

Montevideo, 25 de setiembre, 2019.

El Frente Antimanicomial expresa su más profundo repudio e indignación frente a la muerte del adolescente de 16 años Fernando Ezequiel Otegui en la clínica psiquiátrica Los Robles. Este hecho se da luego de que se realizara una denuncia por abuso sexual dentro de la misma clínica, como expresa la familia.

Exigimos la inmediata aclaración de los hechos y la identificación de los/as responsables. ¡Que se haga justicia! ¡Que este no sea un caso más de los que quedan en el olvido como habitualmente sucede cuando ocurren estos hechos en estas instituciones de encierro!

No se puede tolerar que existan más víctimas de la violencia cotidiana instalada desde siempre en las instituciones psiquiátricas, tanto públicas como privadas. Las distintas formas de violencia que forman parte de las prácticas institucionales, expresan en toda su dimensión las modalidades operacionales características de las instituciones destinadas al encierro. Estas prácticas son a veces justificadas por razones pseudocientíficas, a pesar que constituyen una violación de los derechos humanos en tanto comportan tratos crueles, inhumanos o degradantes hacia la población internada en esos lugares..

Son alarmantes las condiciones en las que se encuentran las instituciones psiquiátricas, tanto públicas como privadas ya sea desde el punto de vista de condiciones de tratamiento y calidad de atención, como desde lo edilicio, de higiene y de superpoblación.

Exigimos medidas urgentes y concretas en pos de un auténtico cambio de paradigma, cambio que reclamamos desde hace años en materia de Salud Mental y que supone el cierre de las instituciones asilares y monovalentes –tanto públicas como privadas- previsto para el año 2025 por la Ley de Salud Mental Nº 19.529. Esto deberá ser acompañado por la urgente creación de dispositivos de atención que se sustenten realmente en una perspectiva de Derechos Humanos y desde un abordaje sociocomunitario que sustituya a las anacrónicas y fallidas concepciones médico sanitaritas que continúan aplicándose hasta el momento.

Por un Uruguay sin instituciones de la violencia!
Por un Uruguay sin Manicomios!

Frente Antimanicomial:

Servicio Paz y Justicia | SERPAJ Uruguay - Radio Vilardevoz
Bibliobarrio Espacio Cultural - Organización de Usuarios de la Salud del Zonal 17
Colectivo Compaz - Colectivo Juntas Podemos - Colectivo La Oesta.



Montevideo, 9 de noviembre de 2019.

Carta abierta para los candidatos a la Presidencia de la República

Sres. Daniel Martínez y Luis Lacalle Pou.

Desde el colectivo de la Radio Comunitaria Vilardevoz, en funcionamiento desde 1997, nos comunicamos con ustedes para hacerles llegar nuestra realidad y algunas propuestas con vistas al nuevo gobierno, teniendo en cuenta que próximamente debemos y tenemos el derecho de elegir a quien nos represente y también a exigirles ya que tendrán la responsabilidad de llevar las políticas en los próximos cinco años.

Somos un colectivo crítico a muchos aspectos de las políticas públicas de nuestro país, sin embargo sin las mismas muchos-as de nuestros-as compañeros-as no hubieran salido del pozo. Es así que queremos decirles que somos usuarios-as tanto del sistema de ASSE como del MIDES. Nuestra Radio es más vieja que el MIDES (2005) y que lo que el FA está en el gobierno. Somos así también usuarios-as, beneficiarios-as y constructores-as activos-as de las políticas implementadas y queremos seguirlo siendo. No olvidamos que previo a la creación del referido ministerio y especialmente durante la crisis de 2002 había muchos-as de nosotros-as que estábamos en calle y pudimos salir de esa situación, entre otras cosas porque fuimos beneficiarios-as del Plan de Emergencia y de muchos otros planes que colaboraron en que hoy hayamos construido un lugar donde podemos ser y existir de forma más digna.

Gracias a los impuestos que pagan nuestros-as conciudadanos-as tenemos salud pública y gratuita, accedemos a actividades socioculturales, a pensiones económicas, al transporte público con el pase libre y a través del MIDES al Sistema de Refugios, Tarjeta Uruguay Social o comedores, algunos-as hemos podido ser parte del *Programa Uruguay Trabaja* y del *Programa Uruguay Crece Contigo*. También tenemos ceibalitas (que bautizamos como "ceibalocas") e internet para poder realizar nuestra labor comunicacional y periodística. Por otro lado, nos hemos presentado a varios llamados a proyectos socio-culturales del MIDES con el que pudimos realizar muchas actividades que han permitido fortalecer nuestras acciones, hacer más visible nuestro trabajo y nuestro objetivo de poner en la sociedad el tema de la locura, para luchar contra la discriminación y el estigma. Por último, también

nos hemos presentado a proyectos de extensión de la UdelaR en donde muchos-as universitarios han colaborado y se han formado con nosotros en Salud Mental, Comunicación Comunitaria y Participativa y en Derechos Humanos.

Sin embargo hay mucho que mejorar y les pedimos:

- Que mejoren las propuestas para tener más oportunidades para trabajar, estudiar, tener una buena alimentación y una casa. Que se cumpla entonces con el 4% de los cupos para personas con discapacidad a nivel público y también a nivel privado, lo que permitiría la re-inserción laboral de hecho y de derecho, y con posibilidades de independencia.
- Que mejoren las condiciones en los refugios y que los mismos sean de paso, en tanto soluciones provisorias, para que no se produzca la institucionalización de sus usuarios. Y que algunos de ellos se transformen en soluciones habitacionales como parte de un plan de vivienda progresivo y efectivo. No queremos más que los refugios sean lugares para ir a dormir y tengamos que irnos en el día sin importar qué pasa con nosotros-as durante el día, sin tener alternativas que nos permitan integrarnos a la sociedad de verdad. Ya han pasado muchos años, la población es la misma y queremos nuestras casas y no un como sí, que en definitiva termina siendo enloquecedor. Queremos más propuestas como el proyecto “Alzaibar” como una opción para todos-as los-as usuarios-as. También queremos que educadores y diversos profesionales tengan formación específica y que se preparen para tratar mejor a las personas.
- Exigimos que se respeten los derechos humanos y eso implica hacer todo lo posible por cumplir con lo plasmado en la Ley de Salud Mental Nº 19.529 en relación a la fecha de cierre de los manicomios para el 2025. Debe existir un compromiso político para que se la cumpla para todos-as los-as ciudadanos-as y en todos sus aspectos así como poder dar presupuesto a la Comisión de Contralor para que pueda realizar su trabajo. Queremos entonces un cierre de manicomios real que implique un cambio en las lógicas de cómo son tratadas hoy aquellas personas que requieren internaciones por problemas de salud mental. Queremos que se respete cabalmente el art. 6 de la mencionada ley, y mientras existan los manicomios que no se violen nuestra integridad, se elimine el electroshock, las faltas de respeto y se contemplen las libertades y derechos sexuales que nos son negados por el hecho de estar encerrados en los manicomios.
- Queremos más radios comunitarias y poder seguir haciendo radio. Que se cumpla la ley de radiodifusión comunitaria Ley Nº 18.232, construyendo políticas de apoyo y promoción que nos permita crecer cada día más. Queremos se reglamente la ley de medios (Ley SCA – Nº 19.307) y que todos los medios se comprometan a respetar al loco-a, no estigmatizando y cumpliendo con el principio de no discriminación que la misma ley dice, además de exigirles todos los sectores de la comunicación que integren campañas contra el estigma y la discriminación. Queremos que los medios

comunitarios sean quienes lideren las campañas contra el estigma ya que somos nosotros los que trabajamos en, con y para la comunidad en nuestro barrios y pueblos y además integramos desde siempre en nuestros colectivos a personas con diversos problemas en salud mental. Queremos que los medios comunitarios dejemos de ser discriminados de la asignación de la publicidad oficial, que sólo medios comerciales la reciben y eso no es justo, eso es censura indirecta.

- Para garantizar todo lo antedicho queremos que se cree el Ministerio de Derechos Humanos y el Ministerio de la Poesía el Arte y la Locura. Estos Ministerios garantizarían el pleno ejercicio del derecho a la locura así como prevendrían cualquier tipo de discriminación y exclusión, promoviendo la creatividad, el buen trato y la convivencia.

En definitiva queremos un gobierno más antimanicomial en donde todos los-as uruguayos-as podamos tener derecho a existir. **Y queremos un presidente que no se haga el loco,** ***en todo caso que lo sea en serio*** **y pueda construir un país en el que los derechos conquistados por diferentes organizaciones y movimientos sociales no sean arrasados.**

Los saluda cordialmente, Colectivo Radio Vilardevoz

Reflexiones sobre envejecimiento mirado desde mi propia vejez

Agueda M. Restaino[1]

Desde hace muchos años vengo tomando el tema de las Personas Mayores como propio, siento que la vejez la debemos asumir y hablar de ella nosotros mismos. Si bien se debe mirar en forma transversal para que no quedemos aislados y todos y todas las personas deben entender cómo debemos mirar el envejecimiento y la vejez, nadie mejor que el que la transita sabe cómo nos ven, quienes somos y como queremos que nos vean.

Tenemos una ventaja, ya pasamos todas las etapas de la vida y podemos hablar de ellas porque las vivimos, como también las mujeres mayores podemos hablar el tema de género, discriminación, ventajas y desventajas de ser mujer o ser hombre. Debemos analizar las diferentes temáticas: sexualidad, diversidad sexual, accesibilidad, violencia, maltrato, pero sobre todo conocer nuestros derechos y poder exigir que se cumplan.

Ocurre que es muy difícil conseguir una participación real, con conocimiento para efectuar un buen envejecimiento activo, que nos respeten y nosotros también respetar al resto de la sociedad: niños, jóvenes, adultos etc., mostrando como se envejece para obtener en esta etapa, una vida con calidad.

Cuando hacemos un resumen de lo que viene ocurriendo en el mundo sobre el tema de envejecimiento y vejez, notamos que es relativamente nuevo y que debemos continuar para lograr un reconocimiento social.

Es conveniente informar algo sobre los pasos que se dan para saber exactamente a que nos referimos cuando hablamos del tema. La primer *Conferencia Mundial sobre Envejecimiento y Vejez* fue en 1982, pasaron más de 10 años para que se incorporaran, en la carta de DDHH de las Naciones Unidas, los ejes definidos de la agenda: la independencia, la participación, los cuidados, la autorrealización y la dignidad.

En diciembre de 1990, la Asamblea de las Naciones Unidas proclama al 1º de octubre como el Día Internacional de las Personas Mayores, que comenzará a celebrarse a partir del 1991. Así pasan los años y vamos envejeciendo y peleando por nuestros derechos. Recién en 1999 se conmemora el año Internacional de las Personas de Edad, comienza con más fuerza la movilización.

---

[1] Animadora Gerontológica, Instituto de Formación Gerontológico. Formada en temas de Vejez y Envejecimiento, FLACSO, Buenos Aires. Secretaria de AUDAAG (Asociación Uruguaya de Animadores y Auxiliares Gerontológicos. Delegada para la REDAM (Red de Organizaciones de Personas Mayores).

Si bien algunas Intendencias tenían en su organigrama una secretaría para apoyar, orientar y fomentar un envejecimiento activo a través de grupos, era más que nada de entretenimiento, gimnasia, coros etc.; con el fin de comenzar a formar no solo en lo reivindicativo, sino participativo.

En el 2002, en la 2ª Conferencia Mundial de la Vejez, se elabora el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento, donde reconoce que "las personas a medida que envejecen deben disfrutar de una vida plena, con salud, seguridad y participación activa en la vida económica, social, cultural y política de sus sociedades"[2].

De esta forma, con más argumentos, vamos creciendo en la participación en grupos y en redes ya que llevamos adelante a un colectivo muy importante, somos una cantidad de personas mayores y por ende, el país más envejecido de América.

La participación es un derecho pero debemos tomarla como una forma de incidir en la toma de decisiones y de promoción de una mejor calidad de vida, para nosotras como personas viejas.

Hemos constituido un colectivo social organizado, donde a través de entrevistas con la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados, logramos que se aprobara la media sanción que faltaba para la ley de creación del Instituto Nacional de las Personas Mayores. En ese mismo año (2009) comenzamos a trabajar en red convocados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), elaborando un documento para la reunión de Altas Autoridades del Mercosur[3]. Seguimos trabajando para formar la REDAM (Red de Organizaciones de Adultos Mayores) primero en Montevideo y poco a poco se fue formando en todo el país.

Así fue en 2011 conseguimos la autorización para hacer en la Sala de Diputados, la jornada "Adultos Mayores Diputados por un Día", cada red departamental presentó un tema con nuestros reclamos. Tuve el honor de presidir la sesión durante esas tres horas y ver como todas las personas mayores, respetaron el tiempo, escucharon con atención y manifestaron sus pensamientos. Me sentí orgullosa de mis pares, una imagen totalmente diferente a lo que estamos acostumbrados, un compromiso total, realmente fuimos todos y todas con ansias de vivir esa experiencia y demostramos que podemos reflejar una imagen que nos de valor a nuestras vidas.

A partir de esa jornada y nuestro reclamo, se puso en marcha el 1º de enero de 2012, el Instituto Nacional de las Personas Mayores (Inmayores) bajo la órbita del MIDES, tal como sugiere la Ley 18.617, aprobada el 23 de octubre del 2009. Es importante destacar que el Instituto es el órgano rector acerca de las políticas públicas sobre envejecimiento y

---

2 Declaración Política y Plan de Acción internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. España, 2002. https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf

3 http://www.raadh.mercosur.int/comisiones/personas-adultas-mayores/?cp_adultos-mayores=2

vejez, que se rige por un Consejo Consultivo como dice la ley donde participan instituciones estatales y hasta tres organizaciones de la sociedad civil.

Participación real, efectiva, que dio sus frutos. Hicimos durante 2015, una jornada más en el Parlamento, con uno de los objetivos principales de que se aprobara la Convención Interamericana de Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que se había aprobado en la OEA el 15 de Junio de ese año. Teníamos que mostrar a los políticos porqué considerábamos importante su rápida aprobación. En ese sentido se aprobó la Ley 19.430, como instrumento jurídicamente vinculante y cuenta con rango de ley nacional. Fue ratificada el 24 de agosto del 2016 y presentado el depósito correspondiente ante la OEA en noviembre del 2016 siendo Uruguay el primer país que completara los requisitos necesarios. En estos momentos son siete los países que ratificaron y presentaron documentación de América.

En el 2017 hicimos otra jornada en el Parlamento pero esta vez fuimos como Personas Mayores en Asamblea General: 120 personas mayores ocupamos las bancas, la presidenta fue una compañera de la REDAM de Salto.

De esta forma venimos haciendo un ejercicio de participación como derecho (art. 8), donde tratamos de modificar la lógica en la elaboración de políticas, cambiando la visión de personas con necesidades para que nos traten como sujetos de derecho.

Participamos en el Encuentro de la CEPAL sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible[4], haciendo a través de la REDAM un análisis de los 17 ODS donde en ninguno se menciona a las Personas Mayores, haciendo ver por qué se necesita que nos tengan en cuenta. Los políticos en sus discursos no nos mencionan y si alguno lo hace, habla de las jubilaciones para conquistar a una parte de la población. De estas cosas vistas desde mi propia vejez y desde el trabajo que hacemos como sociedad civil organizada, nadie lo mira.

Tenemos algunas reivindicaciones que están pendientes: el tema del abuso y maltrato, el tema de accesibilidad, el sistema de cuidados que ampare a todos y todas, sin distinción de edad y de dependencia, que la justicia sea más eficaz y rápida...en fin, cosas que vivimos a diario con nuestros pares.

Redondeando, creo que lo más importante es que entendamos que debemos construir nuestra propia identidad para transformar la realidad, ser partícipes como seres políticos para transformar esa imagen de envejecimiento asociado a deterioro y a enfermedad o discapacidad. Nos encontramos en un momento crucial de nuestro accionar que debemos ampliar y mejorar, siendo un colectivo con identidad propia y recordando que los derechos no tienen retroceso y debemos cuidar lo conseguido.

[4] https://www.cepal.org/es/eventos/reunion-expertos-medidas-clave-envejecimiento-la-implementacion-seguimiento-objetivos Reunión de Expertos "Medidas clave sobre envejecimiento para la implementación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible".

Hace pocos días cuando encontraron los restos de Eduardo Bleier una compañera de la REDAM de Fray Bentos escribió algo que me pareció importante compartir, porque no se trata de política partidaria sino de derechos humanos. Le pedí autorización para ponerlo: "…hemos perdido una generación que no tuvo el privilegio de envejecer…como nosotros…privilegio que fue trunco violentamente…" (Griselda Demassi).

Esto tan real permite entender y trabajar el envejecimiento, siempre le digo a las otras generaciones: todos vamos a llegar a viejos a menos que se mueran antes…o como esa triste realidad de asesinatos y desapariciones.

Voy a terminar con un párrafo del libro "La Vida en tus Manos" de Alejandro de Barbieri: *"Gracias a la vida que nos permite agradecer. El que agradece despeja su alma del rencor que tira para atrás y mira al futuro con otra luz. Agradecer a los abuelos, a los padres, a los maestros, a todo quienes pueblan nuestra 'red de sentido' y nos ayudan a comprender que 'quien no sabe de dónde viene, no puede saber a dónde va'. Agradecer para poder seguir caminando".*


Foto: Santiago Mazzarovich

Fobias contemporáneas y otras encrucijadas: riesgos ante una coyuntura xenófoba

Valeria España[1]

En el Informe 2018 cerrábamos la contribución sobre la situación migratoria en Uruguay con la certeza de una coyuntura política internacional adversa, con la existencia de un intensivo proceso de consolidación, a nivel global, de discursos nacionalistas y xenófobos, de un claro freno a una agenda regional que buscaba expandir un concepto de "ciudadanía en sentido amplio", cuyo eje central era la integración regional y el fortalecimiento de una identidad común.

Dábamos cuenta de los procesos de desmantelamiento, en los países vecinos, de la institucionalidad y normativa que otrora buscaba proteger a los grupos históricamente des-

[1] Abogada por la Universidad Nacional Autónoma de México, realizó sus estudios de Maestría en Derechos Humanos y Políticas Públicas en la Universidad Nacional de Lanús en Buenos Aires, Argentina y es doctoranda en la misma universidad. Es Socia Fundadora del Centro de Promoción y Defensa de Derechos Humanos y docente e investigadora de FLACSO Uruguay.

aventajados al tiempo que se daba la espalda a los compromisos internacionales y regionales asumidos. En ese momento nos preguntábamos qué podía hacer Uruguay ante esa coyuntura, hablamos de los desafíos y de las responsabilidades de un gobierno progresista aislado en la región.

Los albores del 2019 no vaticinaban (o no nos habíamos dado cuenta) que esa pesada atmósfera llegaría y se instalaría paulatinamente en nuestro país, con todas las amenazas y riesgos que supone.

En los últimos diez años las organizaciones que trabajamos en temas de derechos humanos y movilidad humana hemos volcado nuestro accionar:

- A impulsar los procesos de armonización de un emergente discurso de corte igualitario[2] con prácticas institucionales y normativas garantistas;
- A insistir en la necesaria formulación de una política migratoria con perspectiva de derechos humanos ante saldos migratorios positivos[3],
- A la lucha por trascender los voluntarismos y buscar incidir en el mejoramiento de la respuesta pública ante la situación de migrantes y refugiados en contextos de vulnerabilidad,
- A bregar por la transparencia y la participación en los espacios de construcción de la gobernanza migratoria.
- A la denuncia y atención sistemática de las situaciones de discriminación, exclusión y vulneración de derechos humanos de migrantes y refugiados/as, por parte del Estado y/o particulares, especialmente vinculadas a la vulneración de derechos sociales, como el trabajo, la salud, la educación y la vivienda.

Ante la denuncia sistemática y la emergencia de las demandas de las y los sujetos migrantes, las realidades y dinámicas migratorias de los últimos años nos han enfrentado a identidades étnicas y nacionales no hegemónicas; hemos sido confrontados/as a una matriz

[2] La ley 18.250 del año 2008 reconoce el derecho a la igualdad de trato entre nacionales y personas migrantes en concordancia al precepto constitucional que reconoce sin excepción la protección de los derechos fundamentales a "*todos los habitantes de la República Oriental del Uruguay" y supuso un importante avance y punto de partida para el abordaje de las migraciones en Uruguay, su primer artículo establece: "El Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición".*

[3] Desde el año 2009 Uruguay presenta saldos migratorios positivos, ver Perfil Migratorio Uruguay 2011, OIM, disponible en http://cienciassociales.edu.uy/wp-*content/uploads/sites/6/2014/11/Perfil-Migratorio-Uruguay-2011.pdf*

cultural eurocéntrica y racista sustentada por un entorno patriótico y nacionalista[4] que ha sido capitalizado, como veremos más adelante, por los sectores políticos más reaccionarios y conservadores.

Más allá de lo que dicen bienintencionadamente las dos leyes específicas que existen en materia migratoria (18.250, 19.254) en once años del reconocimiento del "derecho a migrar" no se logró implementar una política en materia de movilidad humana que logrará disputar los procesos geopolíticos de segregación y guetización impuestos por el capitalismo global, ni las izquierdas políticas se desgastaron por disputar otros conceptos de patria, nación, de ciudadanía y nacionalidad.

Este año, adicionalmente a las temáticas que conforman las acciones de incidencia y resistencia por parte de las organizaciones de la sociedad civil de los últimos tiempos, en un clima electoral enrarecido, se sumaron desde las filas de las derechas nacionalistas, las voces de representantes que intercalaban mensajes punitivos de "mano dura" y "más seguridad" con mensajes de raigambre patriótica, con emergentes discursos sobre la necesidad de proteger "lo que es de los uruguayos".

Jorge Larrañaga, EdgardoNovick y Guido Manini en distintos momentos del año y con distintas intensidades arengaron por un "Uruguay para los uruguayos". Algunos párrafos de esos discursos pueden analizarse en el cuadro I.

Jorge Larrañaga (Partido Nacional)	*"Hay que ver qué pasa con la inmigración, hay que defender a los nacionales, y no que los de afuera tengan privilegios".*
Edgardo Novick (Partido de la Gente)	*"Todos sabemos que están viniendo venezolanos, cubanos, dominicanos. Yo no tengo nada contra la inmigración. Todos sabemos que están rajando de sus gobiernos izquierdistas que los dejaron con hambre y sin trabajo. Está claro, pero yo tengo que defender el trabajo de los uruguayos", "Siempre dije que este país se hizo laburando, porque somos hijos, nietos de inmigrantes. Pero tienen que tener clara la diferencia: cuando vinieron nuestros abuelos había laburo acá. Ninguno de nuestros abuelos le sacó el laburo a nadie" "Ahora los uruguayos no tienen trabajo. Si nos sobrara el laburo, bienvenida sea toda esa gente, pero yo como gobernante le tengo que solucionar el problema a los trabajadores uruguayos", "La gente en los barrios está sin trabajo y no tiene para llevarle la leche y el pan a sus hijos. No tenemos nada en contra de los inmigrantes, pero primero están los uruguayos".*

[4] España, Valeria, "Gastarbeiter: trabajo y migración en tiempos de nacionalismo étnico". https://www.hemisferioizquierdo.uy/single-post/2019/05/21/Gastarbeiter-trabajo-y-migraci%C3%B3n-en-tiempos-de-nacionalismo-%C3%A9tnico-1

Guido Manini (CabildoAbierto)	*"Le estamos dando beneficios a los inmigrantes que, muchas veces, no tienen los uruguayos", "Creemos que el inmigrante bienvenido sea que se incorpore al mercado laboral, pero siempre en las mismas condiciones que el uruguayo. Si hoy consigue trabajo más fácil un inmigrante, es porque muchas veces no son las mismas condiciones" (…) Yo diría que hay que darle prioridad al trabajador uruguayo. Cuando el trabajador uruguayo está totalmente ocupado, o sea que no hay más disponibilidad de mano de obra uruguaya, ahí sí tiene que ser considerado el inmigrante", "Hemos visto cómo hay empresas que, a veces, dicen: 'uruguayo no quiero, quiero un inmigrante'", "No se puede permitir que haya desocupados uruguayos para darle mano de obra al que viene de afuera".*

CUADRO I

Estos discursos lejos de considerarse ingenuos e inofensivos, constituyen el parteaguas de una nueva etapa en la consolidación de las derechas en el campo popular. Si bien no hay una discursividad aparentemente "ofensiva", existe una orientada a proteger a "los uruguayos" y evitar los privilegios de los "extranjeros", recurriendo especialmente a las tensiones derivadas de la pérdida de puestos de empleo, como fuente de discordia entre "nativos" y "forasteros".

Es claro que las personas migrantes no sólo no cuentan con privilegios, sino que existe un aprovechamiento por parte de empresarios, grandes y pequeños, de la porosidad de las normas, de la omisión estatal y de la dificultad de las personas migrantes de sostener los vericuetos administrativos y judiciales para reclamar la exigibilidad de los derechos laborales negados[5].

Los mitos sobre la forma en que las personas migrantes arrebatan los trabajos no es una novedad, es el argumento constante que ha ensalzado el discurso xenófobo en todos los tiempos y latitudes. Además del cuco de "la ideología de género", este es otro de los elementos estructuradores de la política del miedo impulsada a escala global por los populistas ultraconservadores[6] y que hoy en Uruguay tiene a sus referentes más importantes en las filas de Cabildo Abierto, el Partido Colorado y el Partido Nacional.

Desde la izquierda política uruguaya, el contrapunto de los discursos antiinmigrantes ha estado ausente o ha sido incipiente. Esta omisión podría entenderse debido a la complejidad que supone para la izquierda política uruguaya desplegar una posición de defensa ante un tema que en los últimos años no ha sido considerado especialmente relevante ni con algún tipo de rédito político.

Durante los últimos años, los nuevos cambios normativos convivieron con una postura gubernamental asistencialista y utilitaria sobre la migración, caracterizada principalmente por una impronta securitista y de gestión de los flujos migratorios no deseados.

[5] Ídem.
[6] Ídem.

No hubo un cambio de paradigma en la manera de reconocer los derechos ciudadanos de las personas no nacidas en territorio nacional o sin vínculos sanguíneos, no se construyó una política de estado en materia migratoria ni se disputó el sentido común en relación a los derechos de las y los migrantes.

Como "acción" de "política migratoria", el estado uruguayo, de la mano de la cancillería, se abocó a posicionar la normativa migratoria de Uruguay como una "ley modelo" para la región.

En el "ir y venir", repitiendo lo mismo nos olvidamos, del capítulo más oscuro que tiene esa misma ley, que habilita deportaciones y la cancelación de residencias, tal como nos lo recuerda Cabildo Abierto en su programa de gobierno, en el apartado sobre migraciones:

"(Nos proponemos) ser firmes en la "Cancelación de la Residencia" llegando incluso a la "expulsión del país" cuando sea aplicable lo establecido en los artículos 47 al 51 de la ley 18.250".

Esta aproximación al tema por parte de la cuarta fuerza política en el país, con 3 senadores y 11 representantes nacionales en el parlamento, da cuenta que las nuevas configuraciones políticas en Uruguay nos obligan a ampliar los horizontes de nuestra agenda de prioridades[7] y a pensar en otros desafíos, como por ejemplo la urgencia de visibilizar la falta

---

7 A continuación se esbozan nuevamente, y en virtud de que nada han cambiado de lo abordado en el Informe Serpaj 2018, los puntos que consideramos deberían ser parte de la agenda de protección de las personas en contextos de movilidad humana a los que se suman las preocupaciones descritas a lo largo del presente Informe:

- Ciudadanía y Nacionalidad. Uruguay es el único país de América que no habilita la naturalización. Esta situación impacta en la integración y pleno reconocimiento de derechos. De acuerdo a lo señalado por Ermanno-Vitale sin importar el lugar que un individuo escoja para transitar o residir deben generarse las condiciones necesarias para que "nadie sea extranjero desde el punto de vista jurídico y político".
- Limitaciones y exclusiones del derecho al trabajo. Existen disposiciones normativas que no habilitan la integración de personas migrantes a puestos públicos, incluida la docencia en educación primaria y secundaria.
- Discriminación en el acceso a la salud y la seguridad social. De acuerdo a la resolución de la Gerencia General del BPS (RGG-227-999, Artículo 2) es posible que los empleadores inscriban con su pasaporte a las personas migrantes que no cuentan con documento de identidad, sin embargo esto tiene únicamente fines recaudatorios y no de reconocimiento y goce de derechos, un ejemplo de ello es que tanto trabajadores como empleadores realizan los aportes a FONASA sin que él o la trabajadora puedan usufructuar tales derechos en la medida que no cuenten con cédula de identidad.
- Discriminación en materia de derechos sexuales y reproductivos. Las mujeres migrantes que deseen interrumpir un embarazo no deseado y no cumplan un año de residencia están condenadas a realizar el procedimiento en la clandestinidad o a sostener maternidades no deseadas, debido a la restricción establecida en el artículo 13 de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo.
- Discriminación en el derecho al cuidado. El acceso al derecho al cuidado está limitado para las personas migrantes recientes. De acuerdo al Decreto Nº 428/016 de la Ley del Sistema Nacional de Cuidados (Nº 19.353) la población usuaria del sistema debe reunir las siguientes condiciones: "en situación de dependencia leve o moderada, de 14 años o más, que sea ciudadana natural, legal o con residencia de 10 años o más en el país y que resida en su domicilio particular dentro del territorio nacional".
- Intersección con problemáticas estructurales que afectan transversalmente a la población. La migración permite visibilizar algunos problemas estructurales que trascienden el fenómeno migratorio en sí: inaccesibilidad

de mecanismos para garantizar el debido proceso de las personas migrantes en un contexto de posibles detenciones, deportaciones y/o de cancelación de residencias.

Sumado a la postura de Cabildo Abierto, del análisis de los programas del bloque "Compromiso País"[8]puede extraerse que se consolida la perspectiva del migrante como trabajador dócil, asimilable, invisible y retornable.

"*Nuestro país, fiel a su tradición histórica, continuará abriendo sus puertas al inmigrante que busque rehacer su vida en forma digna, aportando trabajo y conocimiento. Se deberá fortalecer la movilidad internacional mediante la atracción del talento/trabajo, inversión y el emprendimiento extranjero por medio de una política migratoria como elemento de movilidad. La inmigración enriquece una sociedad, pero los valores de convivencia plural y pacífica deben ser trabajados. Asimismo, en un contexto de una población envejecida con una tasa de natalidad muy baja, se debe aplaudir la llegada de inmigrantes jóvenes, con* ánimo *de trabajar y salir adelante, aportando a la sociedad en el proceso (..) Se deberán ejercer controles sobre los procesos de inmigración y de inserción laboral, para evitar desequilibrios y un justo trato para todas las partes (...) Estricto cumplimiento de la Ley de Migración 18.250 con especial* énfasis *en lo establecido en el Capítulo III de dicha Ley "Derechos y Obligaciones de las Personas Extranjeras" materializado en la premisa de "Igualdad de trato con los nacionales en lo que refiere a Derechos y Obligacio*nes"[9].

Este abordaje visibiliza claramente que no interesa recibir personas, sino que interesa recibir trabajadores dispuestos a adaptarse a las reglas del mercado global.

En esta línea de pensamiento, que es más común de lo que imaginamos, la buena inmigración, sería la que se ajusta al modelo de Gastarbeiter[10], pero en ese modelo el inmigrante no puede integrarse, porque no se concibe esa posibilidad a quien se admite sólo como extranjero y sólo para cumplir una función. En este esquema no tienen sentido ni una política de integración, ni de acceso a la ciudadanía.

---

del derecho a la vivienda, abuso y falta de regularización del mercado inmobiliario y de pensiones, insuficiencia de los servicios de atención de la primera infancia.

- Vulneración del derecho al trabajo. La complejidad del reconocimiento de saberes y reválida de estudios constituye una vulneración al derecho al trabajo y un daño concreto en el proyecto de vida de las personas migrantes. ¿Cómo lograr que las burocracias y negligencias estatales no determinen los proyectos migratorios y profesionales? La pregunta no es ¿por qué Uruguay? sino ¿por qué los migrantes tarde o temprano se van?.

8 Ver http://www.lr21.com.uy/politica/1414237-texto-borrador-coalicion-luis-lacalle-pou-partido-nacional-colorado-cabildo-abierto-manini-elecciones-2019

9 Extractos unificados de los programas de gobierno del Partido Nacional, Partido Colorado y Cabildo Abierto.

10 Gast" significa en alemán huésped o invitado. El "Gastarbeiter" es el trabajador extranjero. La bibliografía especializada se refiere a los "Gastarbeiter" para aludir a los inmigrantes que llegaron procedentes de varios países con motivo de la reconstrucción económica alemana posterior a la Segunda Guerra Mundial, a instancias del propio gobierno alemán. Para mayor información ver Gualda, E (2001), "El trabajo social en Alemania con los gastarbeiter o migrantes económicos españoles", Portularia 1, 183-202, Universidad de Huelva, Citado por Op.Cit.

La postura rentista visibiliza algo claro: si la inmigración es solo un factor, un instrumento al servicio del mercado global (desregulado), la política de inmigración se orienta a gestionar ese fenómeno en términos que aseguren su contribución, al crecimiento y beneficio, exclusivo, de los países de destino[11].

Resistencias y disputa de sentidos

El renacer de los nacionalismos suponen para las personas migrantes expresiones políticas de violencia directa que afectan las dinámicas de vivencia y supervivencia en el territorio.

El renacer de los nacionalismos hace visible la debilidad de las instituciones y de los marcos normativos que nos dimos en los últimos años a partir de la gestión de tres gobiernos frenteamplistas. El miedo al intruso, al extranjero, es la fuente de legitimidad de voces nacionalistas que buscan conectarse con una base popular cada vez más amplia y "patriótica".

Este año se expandió un mensaje muy claro, potente y violento dirigido a los cuerpos que encarnan los "devenires minoritarios": *les extranjeres, las identidades disidentes, las mujeres "empoderadas", los comunistas, las trabas, los pobres, los musulmanes, los negros, los putos, las tortas.*

Hoy conviven en estos escenarios la defensa de lo conquistado y la lucha por nuevas utopías, donde las personas migrantes tengan el derecho a aspirar a una ciudadanía plena, a dejar de ser extranjeros, pero sobre todo a dejar de ser considerados ciudadanos de segunda, deportables y desechables según los designios del gobierno de turno.

¿Cuándo dejaremos de ser consideradxs seres inconvenientes que generan una profunda infelicidad a quienes se creen los dueños de la tierra?

[11] Idem.

Modelos educativos privatizadores y disputas por el derecho a la educación

Dr. Pablo Martinis[1]

1. La tradición de la educación privada en Uruguay

La existencia de la educación privada en el Uruguay está garantizada por normas de rango constitucional. En la Constitución vigente[2], la temática se aborda en el artículo 68, el cual establece la libertad de enseñanza en tanto "Todo padre o tutor tiene derecho a elegir, para la enseñanza de sus hijos o pupilos, los maestros o instituciones que desee". Por otra parte, el artículo 69 establece que "Las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios".

Estos preceptos constitucionales tienen una larga tradición en el país. La Constitución de 1942 (artículo 60), ya establecía las exoneraciones impositivas mencionadas. De este modo, puede señalarse que históricamente en el Uruguay se ha promovido la existencia de un sistema de educación privada. Este sistema ha oscilado históricamente en el 20% de la matrícula total.

Paralelamente, es posible establecer que desde 1990 se comenzaron a dar en el país algunos fenómenos que abrieron mayores posibilidades para los procesos de privatización educativa. A partir de una investigación realizada en el año 2017 (Verger, Moschetti, & Fontdevila, 2017)[3], se ha señalado la existencia en Uruguay de un proceso de *privatización latente*.

El carácter latente de la privatización educativa en Uruguay se construye a partir de la constatación de la existencia de una serie de procesos que, si bien no han redundado en un mayor desarrollo cuantitativo de la educación privada, sí generan condiciones para una eventual profundización de este fenómeno.

---

1 Doctor en Ciencias Sociales; Prof. Titular del Departamento de Pedagogía, Política y Sociedad (Instituto de Educación - FHCE - UdelaR).

2 Se trata de la Constitución de 1967 a la cual se han introducido ajuste a través de las reformas de los años 1990, 1995 y 1997.

3 Verger, A., Moschetti, M., & Fontdevila, C., La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias. Brussels, Education International, 2017.

En un estudio posterior (Bordoli, Martinis, Moschetti, Conde y Alfonzo, 2017)[4] ubicamos que es posible distinguir cuatro grandes mecanismos a través de los cuales se generan posibilidades para el desarrollo de procesos de privatización educativa en Uruguay.

El primer mecanismo ya fue mencionado en este texto. Tiene que ver con las garantías que históricamente el país ha brindado para la existencia la educación privada a través de exoneraciones impositivas de rango constitucional que funcionan como subsidios para la educación privada.

El segundo refiere a convenios que suscribe el Estado Nacional con diversas organizaciones de la sociedad civil dedicadas a tareas socioeducativas con poblaciones en situación de pobreza. Estos convenios se basan en la transferencia de recursos monetarios a estas organizaciones. Esta modalidad existe a partir del año 1990 y se ubica en el marco de la educación no formal. Se encuentra regulada por la Ley 15.977 (1998).

Una tercera modalidad de promoción de la privatización en educación se relaciona con la modalidad de Participación Público Privada para la construcción de infraestructura educativa. El alcance de este tipo de contratos está establecido en la Ley 18.786 (2011). En su artículo 2 se define que estos contratos son aquellos en "que una Administración Pública encarga a una persona de derecho privado, por un período determinado, el diseño, la construcción y la operación de infraestructura o alguna de estas prestaciones, además de la financiación" [5].

En cuarto lugar, a partir del año 2007, se ha propuesto una nueva modalidad de promoción y financiación de la educación privada, que es presentada bajo la modalidad de "donaciones especiales". Esta modalidad se estableció a través de la Ley de Reforma Tributaria N° 18.083, la cual instituye un procedimiento de exoneraciones impositivas a las empresas privadas que apoyen proyectos de instituciones de enseñanza, investigación, salud y apoyo a la niñez. En su artículo 78 la ley establece que las empresas que realizarán estas donaciones recibirán exoneraciones fiscales por el 75% del monto donado. También se establece que el restante 25% podrá computarse como "gasto de la empresa", por lo cual también le corresponde un beneficio parcial de exoneración fiscal. Con este ajuste, el total de la exoneración fiscal se ubica en el 81,25% de lo efectivamente donado[6].

Diversas leyes aprobadas posteriormente han introducido ajustes al sistema de donaciones especiales. Se trata de las leyes 18834 (2012), 19149 (2014), 19438 (2018) y 19670 (2018).

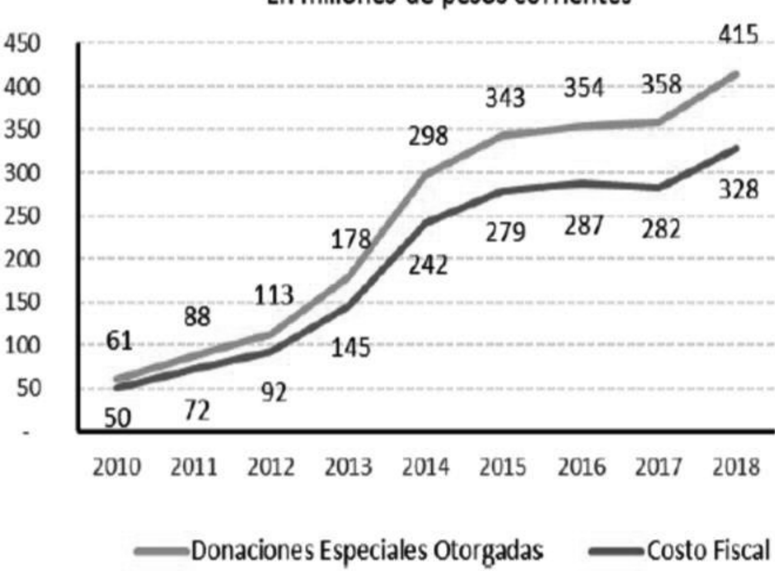
[4] Bordoli, E.; Martinis, P.; Moschetti, M.; Conde, S.; Alfonzo, M, Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones, Montevideo, Internacional de la educación, 2017.

[5] Ley N.º 18786: Contratos de Participación Público-Privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos. Disponible en: https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9668194.htm

[6] Ley N.° 18083. Disponible en: https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3220925.htm

2. Las donaciones especiales y la nueva privatización

Según registros del Ministerio de Economía y Finanzas (2018), el monto total de donaciones especiales producidas en el período 2010-2018 pasó de 61 millones de pesos a 415 millones de pesos, valores tomados a pesos corrientes. En el siguiente gráfico puede apreciarse la evolución producida en el período.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2019[7]

Dentro de estos montos se encuentra la totalidad de donaciones producidas en el período. Si de ese total se toma exclusivamente los montos destinados a los niveles primarios y de media básica y superior, los montos donados en los años señalados ascienden a 31,8 y 155,9 millones de pesos respectivamente. En el siguiente cuadro puede apreciarse la evolución producida en el período, así como los nombres de las instituciones beneficiadas, a nivel de Educación Primaria, Secundaria y Técnico Profesional.

[7] Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2018). Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2018. Exposición de motivos. Anexo 4.5 "Donaciones especiales con exoneraciones fiscales. Disponible en: https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/node/1494

DONACIONES RECIBIDAS 2010-2018 (Parte I) En millones de pesos a valores corrientes									
ÁREA	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Educación Primaria, Secundaria y Técnico Profesional	**31,8**	**45,4**	**29,0**	**53,0**	**108,9**	**118,4**	**115,8**	**130,5**	**155,9**
ANEP	31,3	27,0	4,8	4,7	8,5	13,1	9,1	7,5	7,2
Liceo Jubilar	0,5	6,3	7,6	11,8	13,4	15,0	16,2	12,0	18,9
Colegio Ma. Auxiliadora	-	-	-	1,0	0,0	-	-	-	-
Fundación Impulso	-	12,1	16,6	35,5	66,2	64,0	58,0	68,6	73,1
Liceo Providencia	-	-	-	-	11,3	11,0	12,0	13,0	15,0
Liceo Francisco	-	-	-	-	9,4	9,1	10,0	10,8	11,5
Colegio Sagrado Corazón	-	-	-	-	-	2,9	2,5	3,1	2,7
Bachillerato Tec. Ánima-Tec	-	-	-	-	-	3,5	8,0	8,6	9,2
Liceo San José de Tala	-	-	-	-	-	-	-	0,8	0,8
Fundación Sophía	-	-	-	-	-	-	-	6,2	12,5
Los Rosales	-	-	-	-	-	-	-	-	5,0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2018[8]

Un primer elemento a tener en cuenta en el análisis de este cuadro es el decrecimiento que esta forma de donación tuvo en relación a la educación pública en el período. Debe notarse que, en un contexto de fuerte crecimiento de los montos de las donaciones, la educación pública pasa de recibir 31,8 millones de pesos en el año 2010 a recibir 7,2 millones de pesos en el 2018.

Un segundo elemento a señalar es que del conjunto de las instituciones educativas privadas que reciben donaciones, la mayoría de ellas se encuentran bajo el modelo definido como de "educación pública de gestión privada". Esto implica que se definen como instituciones educativas públicas, ya que no cobran matrícula ni cuota mensual a sus alumnos, pero son gestionadas por grupos privados. El establecimiento de la modalidad de donaciones especiales ha dado un gran impulso a esta perspectiva ya que ha permitido que recursos de empresas privadas puedan ser direccionados a estas instituciones. En este contexto, una mirada al declive de los montos destinados a la educación pública puede ser comprendido como parte de una estrategia de disputa por la redistribución de fondos —que en un 81,25% son aportados por el Estado— hacia instituciones privadas.

Dentro de este contexto, un caso sobre el cual puede interesar detenerse particularmente es el de la Fundación Impulso, por ser la institución que logra captar mayor cantidad de donaciones. Esta Fundación comienza a recibir donaciones por este medio en el año 2011. Ese año recibe un total de 12,1 millones de pesos. Por otra parte, en el año 2018 el monto recibido asciende a 73,1 millones de pesos. Año tras año es posible apreciar un aumento de los montos recibidos, salvo un pequeño declive en el período 2015-2016. Por otra parte, el año 2018 es el que presenta un mayor valor de toda la serie.

[8] Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2018). Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2018. Exposición de motivos. Anexo 4.5 "Donaciones especiales con exoneraciones fiscales. Disponible en: https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/node/1494

Si comparamos los valores ubicados en ambos extremos, el aumento de donaciones recibidas en el 2018 con respecto al 2010 se ubica en el entorno del 600%. Es importante tener en cuenta que, según datos del Ministerio de Economía y Finanzas[9], tomando diciembre de 2010 como base 100, el Índice de Precios al Consumo en diciembre de 2018 se ubicaba en 188,62. Por otra parte, el valor del dólar en el mercado uruguayo en el período se incrementó en el entorno del 63%. La comparación de estos valores con el incremento de donaciones recibidas por la Fundación Impulso da cuenta de una formidable capacidad de captación de nuevos recursos.

Ahora, ¿de qué se trata la Fundación Impulso? Como presentación, resulta interesante detenernos brevemente en la caracterización de la Fundación que se presenta en su web. Allí se señala: “La Fundación Impulso surge de la idea y desafío de un grupo de amigos (Marcelo Guadalupe, Elbio Strauch, Ernesto Talvi, Pablo da Silveira, Nicolás Herrera y luego Horacio Hughes) que a título personal deciden tratar de desarrollar un instituto de enseñanza de ciclo básico (1° a 3° de liceo que ya se extendió a 6° año e incluso a un Bachillerato Vespertino incluyendo una opción Tecnológica de Informática), de tiempo completo, laico, gratuito y de gestión privada en una zona de contexto crítico para procurar contribuir a eliminar la brecha de aprendizaje” [10].

Las referencias a personas que se ubican como base del surgimiento de la Fundación Impulso, la ubican directamente en el corazón del pensamiento ultra liberal en el Uruguay. Una simple aproximación a dos de sus fundadores puede ayudar a comprender esta afirmación. Por una parte, se hace referencia al economista Ernesto Talvi, quien entre los años 1997 y 2018 se desempeñó como director académico del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES). Este Centro es uno de los socios en Uruguay de Atlas Economic Research Foundation (Fundación Atlas para la Investigaciónn Económica), una organización sin fines de lucro dedicada a formar liderazgos y uno de los principales *think thank* neoliberales o “libertaristas” de Estados Unidos. Esta Fundación es comúnmente conocida como Atlas Network, o Red Atlas. La relación de CERES con Atlas Network puede apreciarse en la propia web de esta última[11].

Por otra parte, resulta interesante hacer referencia a la participación en la fundación del Impulso del Dr. Nicolás Herrera, quien posee un destacado y extenso currículum en temáticas vinculadas a la economía y el comercio a nivel local e internacional. Entre estas, como puede apreciarse en su currículum publicado en la web del estudio Guyer y Regules[12], es miembro de la Sociedad de Mont Pelerin. Esta Sociedad fue fundada en 1947 a impulso de dos destacados intelectuales neoliberales: Friederich Von Hayek y Ludwig Von Mises. Desde su fundación, y hasta el presente, la Sociedad de Mont Pelerin constituye un foro

9 Ibidem.
10 http://www.liceoimpulso.edu.uy/fundacin
11 https://www.atlasnetwork.org/partners/global-directory/latin-america-and-caribbean
12 https://www.guyer.com.uy/es/professionals/herrera-nicolas/

de gran significatividad a nivel internacional de promoción de las ideas del "liberalismo clásico".

En definitiva, si nos guiamos por los antecedentes de sus directivos, es posible suponer que la Fundación Impulso representa una fuerte tendencia vinculada al pensamiento libertarista o —más decididamente— neoliberal en Uruguay. Partiendo de aquí, no resulta llamativo que su ingreso al ámbito educativo se base en una perspectiva pro-mercado y que enfatice las bondades de la gestión privada.

Uno de los elementos que caracteriza la propuesta de la Función Impulso es su apelación a la eliminación de la "brecha de aprendizaje". Así, apunta directamente a uno de los puntos críticos de la educación uruguaya: la existencia de importantes desigualdades de aprendizajes entre niños, niñas y adolescentes uruguayos. Estas desigualdades se vinculan a los contextos socioeconómicos de los que provienen los estudiantes, disminuyendo los niveles de acceso, permanencia y aprobación a medida que descienden los niveles de ingresos las familias.

No es de extrañar, entonces, que la Fundación Impulso decida ubicar su Liceo en la zona de la Cuenca del Arroyo Casavalle, una de las que presenta los mayores niveles de pobreza de la ciudad de Montevideo.

Estrictamente, el conjunto de instituciones definidas como púbicas de gestión privada que se financian sustantivamente bajo la modalidad de donaciones especiales, ubican sus acciones en territorios, o en relación con poblaciones, pertenecientes a los sectores más empobrecidos de la sociedad uruguaya. Desde allí han instalado un discurso, con amplia repercusión social, que señala que los buenos resultados que obtienen demuestran que ese tipo de instituciones proveen soluciones más adecuadas que la educación púbica a los problemas educativos de los sectores pobres. En definitiva, desde estas perspectivas se plantea que ante lo que se define como la crisis y el fracaso de la educación pública, la alternativa se constituye desde la lógica de lo "público de gestión privada".

Desde el punto de vista del derecho a la educación, el avance de estas modalidades coloca fuertes interrogantes, ya que establece una disputa acerca del carácter público de la educación, introduciendo prestaciones privadas dentro del propio campo público. Si a esto se suma que quienes deciden el destino del financiamiento —amparadas en la ley— son empresas privadas, el panorama se complejiza enormemente. En definitiva, se trata de la construcción de un modelo en el cual se constituyen circuitos de flujo de recursos entre actores no estatales utilizando una modalidad de financiamiento basado mayoritariamente en recursos del presupuesto estatal.

3. Puntos críticos a reflexionar en cuanto a las afectaciones al derecho a la educación

Como aporte a los debates que el presente Informe de SERPAJ pretende instalar, nos parece oportuno plantear tres ejes problemáticos que la expansión de la modalidad de do-

naciones especiales presenta desde el punto de vista de la satisfacción del derecho a la educación de los sectores populares.

Por una parte, esta modalidad genera centros educativos que funcionan en la órbita privada y que reciben recursos estatales que les permiten disponer de un mayor financiamiento que los establecimientos estatales.

Tomando dos casos de análisis, Dufrechou y otros (2019) realizan aportes en ese sentido. Los mencionados autores muestran como, tomando como base el año 2017, el gasto corriente anual por estudiante (excluyendo las inversiones) en el Consejo de Educación Secundaria (CES) fue de $65.877, mientras que en el Liceo Jubilar —otro caso típico de "educación pública de gestión privada— fue de $181.939 [13].

Similar situación se constata en el caso del ya mencionado Liceo Impulso: "Lo mismo puede verse para otra de las instituciones insignia de esta modalidad de liceos privados gratuitos, la Fundación Impulso. Desde 2015 (primer año con que se cuenta información del balance en la rendición de cuentas), por cada peso por estudiante que gasta el CES, el Impulso gastó $2,63 en 2015; $2,2 en 2016; y $ 2 en 2017. (Dufrechou y otros, 2019: 110)"[14].

Como puede apreciarse, a través de esta modalidad de financiamiento se generan centros educativos de gestión privada que cuentan con la posibilidad de recibir más financiamiento que sus pares púbicos. Siendo el acceso a recursos uno de los elementos que inciden en la posible mejora de los resultados educativos, se generan una situación en la que el propio Estado está financiando a grupos privados que señalan la superioridad de su oferta con respecto a la pública, tendiendo a generar un sentir favorable a la privatización educativa.

En segundo lugar, resulta importante señalar que se trata de propuestas educativas fuertemente centradas en el individuo y en su desarrollo personal. En el caso del Liceo Impulso hemos podido constatar a través de análisis de información disponible en la página web y de una visita a la propia institución, el énfasis que se coloca en la superación de la "brecha de aprendizajes" se constituye desde una apelación al esfuerzo personal y a la construcción de la felicidad individual. De este modo, la forma de superar la situación de vulnerabilidad social que se presenta a los educandos por el hecho de desarrollar su existencia en un contexto surcado por desigualdades económicas y sociales, remite exclusivamente al mérito individual. Esto implica la necesidad de diferenciarse del entorno para lograr trascender en términos sociales. En este sentido, la propuesta educativa es definida como de "tiempo completo", abarcando un horario que se extiende de lunes a viernes de 8 a 17:10 horas y los sábados de 8 a 12 horas.

En diversos modos estas instituciones poseen reglamentos o regímenes de convivencia en los que explícitamente se censura el portar algunas marcas identitarias que pueden

[13] Dufrechou, H.; Jauge, M.; Messina, P.; Oroño, M.; Sánchez, E.; Sanguinetti, M. (2019). El avance privatizador en la educación uruguaya: discursos y políticas. Montevideo: Internacional de la Educación.
[14] Ibidem.

apreciarse como fuertemente presentes en los jóvenes de barriadas populares (tatuajes, piercings, pelo largo en los varones, uñas pintadas en el caso de las chicas). La apelación al significante "excelencia" en las propuestas de estos centros educativos se traduce en la propuesta de una serie de atributos que los estudiantes deberían adquirir y que implican directamente un esfuerzo por diferenciarse de otros jóvenes de sus zonas de pertenencia. Esta crítica no pretende plantear que entendamos que deba aceptarse acríticamente toda manifestación cultural por el simple hecho de estar inscripta en la vida cotidiana de un cierto sector social. Si pretendemos advertir de la inconveniencia en términos democráticos, de propuesta educativas que se constituyen exclusivamente desde la censura de esas manifestaciones, inviabilizando diálogos e intercambios acerca de estas.

En tercer lugar, un elemento que atenta fuertemente contra la expansión del derecho a la educación es que estas instituciones incorporan formas más o menos sutiles de selección de su alumnado. En el caso del Liceo Impulso puede apreciarse en su web —en letras mayúsculas— que para inscribirse en la institución "NO ES NECESARIO TRAER CARNÉ DE NOTAS NI NINGUNA OTRA INFORMACIÓN, DADO QUE NO SE REALIZA NINGÚN PROCESO DE SELECCIÓN MÁS ALLÁ DEL ALEATORIO ANTE ESCRIBANO PÚBLICO"[15]. Es posible afirmar que los requisitos impuestos para estar en condiciones de inscribirse al sorteo suponen una forma de selección a priori de los posibles candidatos.

Para poder postular a un cupo en el Liceo Impulso, es requisito imprescindible no tener más de 14 años al momento de la inscripción. Esto implica que se acepta hasta un máximo de dos años de desfasaje con la edad teórica que el adolescente debería tener al ingreso a la educación media. Esta norma deja fuera de posibilidad de acceder al Liceo Impulso a aquellos estudiantes que más dificultades han tenido en sus procesos de escolarización. Esto implica una importante diferencia con respecto a las instituciones de educación púbica, las cuales no presentan ninguna restricción para el ingreso de estudiantes.

Por otra parte, en el momento de la inscripción el adolescente debe presentarse acompañado de un adulto referente, que deberá suscribir el reglamento de la institución y comprometerse a un apoyo permanente si el estudiante fuera seleccionado. Ello implica, además, estar presente en la institución en toda ocasión en que sea requerido por sus autoridades. Aquí también opera un proceso de selección encubierto, ya que los adolescentes que no cuenten con el apoyo familiar que la institución reclama no podrán ser sus estudiantes. Aquí también se presenta una diferencia con respecto a la educación pública, la cual debe trabajar con todas las configuraciones familiares y en presencia o ausencia de referentes adultos.

---

15 http://www.liceoimpulso.edu.uy/preguntas-frecuentes

4. A modo de cierre: derecho a la educación y disputas por el carácter público de lo educativo

A través de las líneas desarrolladas precedentemente hemos pretendido abordar algunos aspectos que nos parecen claves con respecto a algunas limitaciones al más pleno desarrollo del derecho a la educación que se viene presentando en nuestro país.

No ha sido nuestra intención presentar a la educación privada en términos generales como el centro de este problema, ya que cuenta con una larga tradición en el país, que se encuentra sostenida en normas de nivel constitucional.

Sí nos ha interesado llamar la atención acerca de algunas modalidades de privatización educativa que se constituyen como obstáculos a la satisfacción del mencionado derecho. Si bien hemos mencionado varias de esas modalidades, nos hemos detenido particularmente en la que se produce a través de la instalación del sistema de "donaciones especiales".

Hemos planteado como a través de esa modalidad de financiamiento se ha constituido un conjunto de instituciones que se presentan como "públicas de gestión privada", sostenida por recursos direccionados por empresas privadas, amparadas en renuncias fiscales del estado uruguayo.

Algunas de esas instituciones se han constituido bajo el impulso de personalidades fuertemente comprometidas con principios del "liberalismo clásico", vinculados a redes internacionales que promueven la maximización de la libertad individual, el antiestatismo y la promoción del desarrollo del mercado en su máxima expresión, como valores esenciales. Desde estas instituciones y a través de un fuerte conjunto de académicos y actores sociales, políticos y económicos se ha tendido a la conformación de un consistente discurso que señala la necesidad de recurrir a iniciativas privadas para lograr mejoras en la educación que reciben las personas pertenecientes a los sectores más postergados de la sociedad uruguaya.

La instalación de esta perspectiva, con crecientes niveles de aprobación en la sociedad y la clase política uruguaya, constituye un desafío de relevancia para la concreción del derecho a la educación en términos universales en nuestro país.

Como hemos señalado, esta modalidad de financiamiento permite a las instituciones educativas "púbicas de gestión privada" manejar un monto de recursos superiores a los disponibles en la educación pública, pese a que el 81,25% de esos fondos provienen de las arcas estatales. La disponibilidad de mayores recursos, junto a la existencia de procesos de selección del alumnado, coloca a estas instituciones en condiciones de partida sustantivamente mejores que sus pares de la educación pública.

No es llamativo que partiendo de esas condiciones estas instituciones sean capaces de obtener mejores niveles de continuidad educativa y aprendizajes por parte de sus alumnos. Lo que sí resulta llamativo es que esos mejores resultados sean justificados exclusivamente por la gestión privada de las instituciones, invisibilizándose las mejores condiciones econó-

micas y la selección estudiantil que realizan. De este modo, ciertamente induciría a error quien planteara la necesidad de expandir un sistema educativo "público de gestión privada", argumentando que eso garantizaría mejores resultados educativos.

La experiencia internacional muestra claramente que los sistemas educativos que han optado por alternativas de este tipo han tendido a construir la educación como un mercado y a los centros educativos como unidades que compiten entre sí para la obtención de mejores niveles de financiamiento. Una salida de este tipo para Uruguay es muy previsible que profundizaría las desigualdades ya existentes en cuanto al acceso a la educación por parte de diversos sectores sociales.

Finalmente, si agregamos a los elementos planteados en los párrafos precedentes el hecho de que estos centros educativos establecen relaciones de desvalorización con los entornos en los que se ubican, podemos comprender que esta modalidad, lejos de colaborar con la expansión del derecho a la educación en el marco de una sociedad democrática, contribuye a la generación de nuevas dificultades en contexto ya de por sí complejos.

Matar al cuco, o por qué le tememos a la Educación Sexual Integral

Sabrina Martínez[1]

La Educación Sexual siempre existió. Inicialmente, no fue un campo organizado de las ideas mediado por una didáctica específica y llevada adelante por profesionales, pero sería un error de gran tamaño invisibilizar cómo, desde el comienzo de los tiempos, siempre hemos construido un marco de enunciación para crear un relato sobre la sexualidad. Porque la educación se hace en casa, con los pares, en la escuela, en el hospital, en el parlamento. A priori no estaría bien negar el derecho a la expresión y menos a la educación, pero tampoco vale ser negligentes cuando sabemos que toda educación es sexual y toda educación es política.

Esto genera una enorme complejidad a la hora de pensar la Educación Sexual como disciplina, ya que —entendida como una dimensión fundamental del ser humano— parece que no necesita de ningún aporte conceptual para algo con lo que "se nace". Sin embargo, es de fácil constatación cómo en cualquier experiencia de Educación Sexual Integral (en adelante ESI) se observan los modos en los cuales esos discursos sobre la sexualidad "innata", "natural", "incuestionable", "intransferible", dilucidan una cosmovisión reductivista, empobrecida y excluyente de muchos y muchas.

Lo más nocivo es cómo estas narrativas —mayoritariamente descontextualizadas de la evidencia científica dada por la Sexología como ciencia y por otras disciplinas hermanas— constituyen en la actualidad el amparo para discursos antiderechos cargados de odio. No solo se limita el ejercicio profesional de educadores y educadoras en sexualidad, sino que —principalmente— niegan los derechos sexuales, que son derechos para la humanidad. A nadie se le ocurriría quitar de la currícula el conocimiento de la tabla periódica, pero para hablar de homosexualidad, mejor pedir un consentimiento firmado, ¡qué paradoja!

El principal conflicto conceptual que sustenta los obstáculos para la implementación de la ESI es la constante confusión entre sexualidad y relaciones sexoafectivas. Parece simple de entenderlo, pero su utilización como sinónimos brinda fundamentos, por ejemplo, para negar una educación sexual de calidad a las infancias.

Sin embargo la Sexualidad: [está] "basada en el sexo, incluye al género, las identidades de sexo y género, la orientación sexual, el erotismo, la vinculación afectiva y el amor, y la reproducción. Se experimenta o se expresa en forma de pensamientos, fantasías, deseos,

[1] Lic. en Comunicación y Educadora Sexual. Es docente en el Instituto de Formación Sexológica Integral SEXUR, en la Facultad de Información y Comunicación (UdelaR) y en la OSC Casa de la Mujer de La Unión.

creencias, actitudes, valores, actividades, prácticas, roles y relaciones. La sexualidad es el resultado de la interacción de factores biológicos, psicológicos, socioeconómicos, culturales, éticos y religiosos o espirituales. Si bien la sexualidad puede abarcar todos estos aspectos, no es necesario que se experimenten ni se expresen todos. Sin embargo, en resumen, la sexualidad se experiencia y se expresa en todo lo que somos, sentimos, pensamos y hacemos" [2].

Tal como plantea esta definición, el carácter multidimensional de la sexualidad exige un rigor metodológico y pedagógico para abordarla. No alcanza con enunciar textos de manual, una educación sexual integral necesita reconsiderar las vivencias de las personas y posicionarse desde un paradigma comunicacional dialógico para una educación emancipadora. Se necesita indagar sobre los sentidos de cómo se introyecta en la corporalidad el discurso de la cultura. Esto significa partir del entendimiento de las personas como sujetos "sujetados" a un contexto social y familiar que estructura los modos en los cuales se habita la sexualidad a lo largo de la vida y cómo el ser sexuado y sexual se pone en relación con otros y otras. Comprender la vida sexual en su devenir, en sus espacios de permeabilidad con su comunidad, en el acto de fusión con su entorno y sus vínculos.

La ESI pretende deconstruir las prácticas sociales que definen las experiencias de las personas sin caer en una mirada inquisitoria sobre los procesos de subjetivación. Todos y todas somos el resultado de los modos en los cuales nos socializamos sexualmente. Pero la oportunidad de pensar la sexualidad a lo largo de toda la vida, permite generar transformaciones en las personas, por eso la necesidad de garantizarla, porque siempre hay tiempo.

¿Qué implicaría un Educación Sexual Integral? Siempre, repensar el poder: no como propiedad plausible de ser tomada o dejada, sino como relación de fuerzas, como resultado de la relación entre poderes, como sujeción del sujeto a formas propias de entender la verdad, el conocimiento y —por tanto— la sexualidad. En consecuencia, el desafío está primordialmente en constatar cómo se enuncia un sentido de la verdad y —por consiguiente— de lo sano, en una idea de orden sexual donde cada humano quisiera ser acreditado bajo lo comprendido como "normal". La salud sexual sería entonces un simulacro donde "estar en el lugar del bien con otros y otras" y no un bienestar inicialmente individual pero en fuerte relación con el entorno.

Para ello hay que deconstruir las interpretaciones hegemónicas sobre la sexualidad. En primera instancia, observar cómo la perspectiva adultocéntrica define una cosmovisión que estigmatiza toda la vida sexual. No hay espacio para la reflexión sobre los aportes ya consolidados sobre el desarrollo de la sexualidad infantil. Niños y niñas son reconocidos sujetos de derechos humanos, pero aún no de sus derechos sexuales. No hay lugar para el tratamiento de la vida sexuada, a menos que sea desde un enfoque higienista o preventivo de violencias. Por supuesto que es importante abordar el abuso sexual infantil, pero ¿cómo

---

[2] OPS, OMS, WAS. Promoción de la Salud Sexual. Recomendaciones para su acción. Guatemala. 2000. Disponible en: https://www.paho.org/spanish/hcp/hca/salud_sexual.pdf?ua=1

hablar de autocuidado si las infancias enuncian sus genitales con temor? ¿Cómo comprender la complejidad del erotismo si perpetuamos los relatos fantaseos de cigüeñas y repollos y les negamos su origen? ¿Por qué le tememos a hablar del placer?

También se invisibiliza la sexualidad en la vejez porque resulta innecesario "hablar de lo que ya se sabe" y ahí otra vez frente a la suposición de que el único tema que convoca es el sexo y que, dado que a esa edad "eso no se hace", no es tema de agenda.

Educar en sexualidad siempre es una tarea incómoda porque sacude la modorra de lo ya dicho, pero sobre todo de lo silenciado, de lo oculto, de lo inconveniente. Quienes asumimos esta tarea sabemos el compromiso que conlleva sacudir la alfombra y dejar volar el polvo. Porque una verdadera educación sexual es la que provoca, la que se rebela con astucia a lo obvio, la que no le tema al biopoder, la que no calla ante el disciplinamiento que intenta decirnos cómo ser, cómo desear, cómo amar y cómo gozar.

Por eso es imprescindible analizar críticamente cómo se construyen las distintas categorías que forman la sexualidad.

El sexo biológico deberíamos dejar de pensarlo como una entidad atravesada por dos conceptualizaciones: el falso binarismo y la no comprensión de la relación sexo-género como sistema. Lo primero, nos desafía a desentrañar y actualizar el discurso médico que históricamente define a varones y mujeres en su relación con la genitalidad. Es comprensible que nacer con vulva, útero, ovarios y trompas de falopio nos hace hembras humanas y que poseer pene, testículos, próstata y vesículas seminales, machos humanos. No es un dato irrenunciable, pero tal vez sea hora de hablar de las personas intersexuales que escapan a este binarismo y existen desde siempre aunque no admitamos otras categorías posibles en el sexo registral. ¿Acaso alcanza con un cuerpo biológico sexuado para comprender la identidad mujer y varón? ¿Es la diferenciación sexual el resultado de expresiones meramente anatómicas?

Como plantea Ruben Campero: "en el ser hombre o mujer no solo entran en juego aspectos biológicos y socioculturales, sino que también participan dimensiones de lo subjetivo, de lo singular, de aquello que la persona siente ser a partir de la construcción y definición personal que hace de su historia como sujeto sexual y sexuado dentro del espectro hombre-mujer, sin tener que ajustarse a una polaridad estereotipada. Sexo no es solo genitales, cromosomas y hormonas. Mujer y hombre son también construcciones sociales que se elaboran en contextos culturales, simbólicos y personales" [3].

El género no puede analizarse independientemente del sexo, "es el aparato mediante el cual tienen lugar la producción y la normalización de lo masculino y lo femenino, junto con las formas intersticiales hormonal, cromosómica, psíquica y performativa que el género asume. Asumir que el género siempre y exclusivamente significa la matriz de lo "masculino"

[3] Ruben Campero. Cuerpos, poder y erotismo. Escritos inconvenientes. Montevideo, Uruguay. Fin de Siglo. 2013, p. 16.

y "femenino" es precisamente no darse cuenta del punto crítico de que la producción de ese binario coherente es contingente, de que tiene un costo y de que aquellas permutaciones del género que no se adaptan al binario son tan parte del binario como su instancia más normativa" [4].

Una Educación Sexual Integral impone ser exigentes en los modos de hacer y entender el mundo. La centralidad es el sujeto y los procesos de aprendizaje por los cuales se le enseña a validar la existencia, no los contenidos como entidades asépticas y neutrales. Comprender las formas en las cuales las identidades se configuran —colocando a las personas en la hegemonía o en la subalternidad— y bajo qué mecanismos ocurre la afectación que hace que cada sexualidad sea única. Reivindicar el derecho al goce por fuera de la ritualización del erotismo. Comprender por qué le tememos a hablar más del goce que de la violencia, hacernos cargo de los tabúes que tienen efectos nocivos en el orden de la materialidad de la vida. La imposibilidad de pensar una erótica más biopsicosocial y menos comercial y deshonesta.

No es azaroso la postergación recurrente que incluso han hechos varios campos disciplinares sobre la vinculación afectiva a la hora de relacionarla con la sexualidad. La literatura se ha comprometido con una militancia acérrima centralizada en la reproducción, lo cual nos habla de una perspectiva heterocentrada y cisgénero con un énfasis en la prevención de embarazos no planificados e infecciones de transmisión sexual. Esta exclusión demuestra los vínculos que entablamos con quienes orientan su deseo hacia personas de su mismo género y prescinden de complejizar la comprensión de la diversidad de las manifestaciones corporales y afectivas con las cuales se emprende la maravillosa aventura de relacionarse sexual y amorosamente. Vale rememorar que cada vez que las identidades y orientaciones definidas como disidencias ocupan un lugar subsidiario, "particular", en la currícula de la educación sexual estamos negando a gente.

Un enfoque multidisciplinar nos muestra que los contenidos a la hora de hacer ESI tienen que presentarse en un diálogo constante con los aportes que las Ciencias Sociales hacen para pensar la sexualidad desde un paradigma de la complejidad. ¿Qué dicen sobre el amor? ¿De qué manera la vulneración de derechos fundamentales afecta la comprensión de un cuerpo sentido, cuidado y querido? ¿Qué aspectos de la Psicología están en juego en una disfunción del placer? ¿Qué dice la Antropología sobre los modos en que las distintas culturas enuncian un discurso sexual? ¿Cómo se relacionan los consumos mediáticos con los mandatos de belleza hegemónica? ¿Qué lugar juega el acceso ilimitado a internet en las relaciones de pareja? ¿Qué nos puede decir la Historia para entender la actualidad? ¿Cómo el currículum oculto de género afecta el acercamiento de las niñas a las ciencias básicas?

Si la sexualidad está en todo lo que decimos, hacemos y sentimos, nos debemos la interpelación a nuestras prácticas individuales y colectivas tanto en el ámbito de lo doméstico como en lo público. Porque los acontecimientos que rompen los ojos en las noticias de in-

[4] Judith Butler, Regulaciones de género Revista La Ventana. Número 23, Guadalajara – México, 2005, p. 11.

formativos de horario central no son hechos aislados, hablan de cierta omisión de políticas públicas enfocadas en una Educación Sexual Integral efectiva. Parece más fácil, atribuirle el carácter de excepción al resultado de un sistema político y jurídico patriarcal y capitalista que ha hecho demasiado poco en la promoción de una sociedad igualitaria. Los culpables merecerían el castigo directo, las víctimas las lágrimas de quienes quedan perplejos frente a la pantalla.

Todo sigue igual al otro día. El acoso callejero hace que mujeres tomen taxi si vuelven tarde en la noche, adolescentes varones resuelven "conflictos de la edad" como machos, aprendiendo a poner el cuerpo como campo de batalla masculino. Mujeres adultas en pleno climaterio dan por hecho que ya no tiene sentido meterse en la cama con nadie, niñas se autoerotizan con culpa porque el placer debería dárselo otro. Adolescentes son explotadas sexualmente bajo la premisa de que "mejor vincularse con hombres más grandes", infancias trans pasan años de soledad en la oscuridad de su cotidianidad porque les inventaron que algo anda mal, que algo está roto. Flamantes esposos no logran identificar cuando "sus mujeres" tienen orgasmos y desconocen qué efectos cargan sus parejas en su biología tras años de anticoncepción. Mujeres se convencen de que el control de su pareja es una muestra de afecto, otras lloran escondidas en el baño con una maternidad obligatoria que las dejó solas criando. Niños se limpian la lágrimas con velocidad porque es cosa de nenas. Travestis y trans cargan con la mirada evaluatoria de constatación de "normalidad".

Por eso la ESI tarda, se demora, se pospone, se discute. Porque mueve los cimientos, porque nos obliga a asumir privilegios, porque nos pone de frente al dolor porque suma a la conquista del goce, poca de las cosas que no tienen valor monetario. No alcanza con tres clases desconectadas, ni con un condón sobre la mesa de luz de nuestros hijos y nuestras hijas. Tampoco con una consulta médica de 15 minutos donde se pretende que confiemos para decir que somos víctimas de violencia de género.

Se necesita el convencimiento absoluto para diseñar una política educativa que piense una ESI curricularizada y presente en toda la educación formal y no formal, pública y privada. Con profesionales especializados en la temática, con avidez humana para abrir la escucha comprensiva y con capacidad para emocionar la razón y racionalizar la emoción.

Justicia para los niños, niñas y adolescentes frente a las violencias

Mag. Andrea Tuana

Es sabido que en Uruguay las niñas, niños y adolescentes sufren todo tipo de violencias, abusos y torturas, por parte del sistema familiar, del sistema institucional y de la comunidad.

Las prácticas de castigos, sometimientos y humillaciones, que aplicadas a un adulto o adulta serian consideradas delito, cuando se aplican a personas menores de edad, se relativizan, se minimizan sus efectos y se justifican como formas de educación o contención.

Las violencias se tornan debatibles, se ponen en consideración, se minimizan los hechos; en definitiva, no toda situación de violencia hacia la infancia/adolescencia es considerada por nuestra sociedad como un problema grave, que produce efectos nocivos en la vida de las personas y que representa una grave vulneración de los derechos humanos.

Luego de grandes avances en la conquista de derechos humanos fundamentales, especialmente en el reconocimiento de las violencias de género y hacia la infancia/adolescencia y lograr políticas públicas de enorme significancia para su abordaje, hoy nos enfrentamos a un contexto de incertidumbre.

Progresivamente comienzan a circular discursos que pretenden cuestionar la existencia de la violencia patriarcal. Algunos profesionales se muestran escépticos frente a las denuncias y se inclinan a sospechar de las mujeres, argumentando que éstas realizan denuncias falsas, para lograr ventajas en los procesos de divorcio - algunos abogados les llaman "divorcios exprés"- o que alegan malos tratos para quedarse con la tenencia de los hijos e hijas y así cobrar pensiones alimenticias.

En Uruguay se reportan 40.000 denuncias por año y alrededor de 30 femicidios[1]. Según cifras de UNICEF (2017), uno de cada dos niños en Uruguay sufren algún tipo de violencia.

Los niños y niñas no son víctimas de la violencia sólo cuando ésta se dirige contra ellos, sino también cuando viven la violencia cotidianamente, cuando son testigos, cuando se lastima a alguien a quien ellos quieren. Uno de cada cuatro niños sufre violencia física y uno de cada dos, violencia psicológica. Más de la mitad de los adultos declaran haber ejercido violencia hacia al menos uno de los niños a su cuidado. Eso representa alrededor de 350.000 niños y niñas, en tanto el castigo físico alcanza a unos 160.000 niños. Además, los datos de la EVBGG

[1] Fuente: Ministerio del Interior.

muestran que unos 150.000 niños son testigos de violencia en sus hogares. La alta prevalencia de la violencia hacia los niños y aquella de la que son testigos en sus hogares hace que este sea un problema de enorme magnitud, respecto al cual, además del desarrollo de políticas orientadas a la detección y atención, es necesario trazar acciones para un cambio en las normas culturales de disciplina y relacionamiento en las familias (UNICEF, 2017).[2]

En 2018 el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencias contra la Violencia (SIPIAV) [3] registró 4131 situaciones de violencia severa hacia niños en todo el país, lo que equivale a 11 situaciones por día.

Frente a este panorama, cuestionar las denuncias de violencia de género, poner a circular el mito de las falsas denuncias o de las denuncias implantadas en niños, niñas y adolescentes, supone una estrategia intencional de grupos interesados en mantener los valores tradicionales de la familia patriarcal, donde el pater familia dominaba a su esposa e hijos/as.

Volver al viejo modelo del varón como responsable principal de la manutención del hogar, erigido en el jefe de familia y la mujer responsable de brindar los cuidados y los afectos familiares, es una pretensión de algunos grupos sociales. Volver a un modelo de familia encorsetado, donde las relaciones democráticas no existen, donde el poder del varón se impone sobre los demás individuos, donde la heterosexualidad es la única posibilidad válida, donde la familia nuclear es el modelo a seguir. Un modelo del que es difícil salir, romper, transformar y quien lo desafía se expone a sufrir consecuencias que en algunos casos paga con la muerte.

Frente al enorme impulso en la protección de los derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, se suceden períodos de frenos y retrocesos que buscan volver al orden social instituido y ahogar los movimientos instituyentes que promueven relaciones de género y generacionales libres de sometimiento, control y dominación. Los movimientos tendientes a desacreditar las denuncias de violencia, a minimizar la existencia de la violencia basada en género y la violencia hacia la infancia/adolescencia, de cuestionar las leyes y políticas de atención en estos temas, han cobrado cierto protagonismo en distintos momentos.

La seudo ciencia contra los niños, niñas y adolescentes

Nuestro país sufre el primer embate de retrocesos en la protección de la infancia adolescencia víctima de violencia, a fines del año 2000, cuando se importa la ideología del síndrome de alienación parental (SAP). Esta seudo teoría sin reconocimiento académico ni rigor científico, no es reconocida por la Organización Mundial de la Salud. Tampoco es reconocida ni aceptada por ninguna asociación científica en el mundo. El SAP es un recurso acientífico, que busca reposicionar la dominación del pater familia.

2 UNICEF (2017) Panorama de la violencia hacia la infancia en Uruguay.
3 SIPIAV. Informe de Gestión 2018.

En Uruguay, algunos profesionales prestigiosos y de trayectoria destacada han caído en las trampas de esta seudo teoría. El SAP supone que uno de los padres (generalmente la madre) manipula a sus hijos/as a través de un lavado de cerebro, inculcándoles el odio hacia el otro progenitor (en general el padre). Para lograr este rechazo, manipula y alecciona a sus hijos e hijas, para que acusen falsamente a su progenitor de abuso sexual. El método "de cura" impuesto en base a esta seudo teoría, consiste en establecer por vía judicial, la revinculación forzada entre el abusador y sus hijos, amenazando al otro progenitor (en general la madre) de que se le quitará la tenencia si continúa obstaculizando este encuentro[4].

Un caso emblemático en Uruguay fue el de una niña de 5 años que denunció que su padre abusaba sexualmente de ella. Su madre dio una lucha muy larga para demostrar que los relatos de su hija eran ciertos y para lograr que su padre no tuviera acceso a ella. Ante la denuncia realizada por la madre y con la evidencia de pericias realizadas a la niña, el padre fue procesado y condenado por el Juzgado de primera instancia. En base a nuevas pericias que pusieron en tela de juicio las pericias anteriores y cuestionaron los relatos de la niña, el Sr. fue sobreseído por un Tribunal de Apelaciones.

Al ser sobreseído en el ámbito penal, reclamó inmediatamente revincularse con su hija en la justicia de familia y ésta accede, con la justificación del sobreseimiento penal.

La niña le tenía terror al padre, pero ya nadie le creía, ni escuchaba su opinión y justo antes de que se cumpliera la primera vista, ocurrió un hecho que lo cambió todo.

El padre de la niña, que había formado una nueva pareja y tenía otra hija (en ese momento de 4 años), protagoniza un episodio de violencia doméstica donde agrede a su pareja, a su hija y a su suegra y esta última le infiere lesiones en el rostro y brazo con un cuchillo. A raíz de este episodio, es procesado nuevamente con prisión y recién a partir de este hecho de evidente gravedad, la justicia de familia suspende definitivamente las visitas con su hija mayor.

El padre de esta niña fue apoyado y respaldado por organizaciones de varones que clamaban por su inocencia, que decían que la madre manipulaba y mentía, que el señor era inocente y un buen padre para su hija. Esta niña se salvó de ser sometida a la revinculacion con su padre. La madre de esta niña no se salvó. Ella dedico su vida a protegerla, a demostrar que su hija no mentía y a luchar desesperadamente para que este padre nunca más pudiera dañar a su niña. Y lo logró, pero esa lucha le costó la vida. La mamá de la niña murió de cáncer poco tiempo después de que todo el proceso judicial terminara y su hija fuera salvada.

A partir de la proliferación en distintos países del mundo del SAP y sus variantes (alienación, obstrucción de vínculo, interferencia, manipulación, implantación de falsas memorias) se invalidan las denuncias de abuso sexual y violencia doméstica, se descalifican

[4] Escudero, A; Aguilar L; de la Cruz, J. (2008). La lógica del Síndrome de Alienación Parental de Gardner (SAP): «terapia de la amenaza» recuperado de: http://scielo.isciii.es/pdf/neuropsiq/v28n2/v28n2a04.pdf

los relatos y denuncias de los niños, niñas y adolescentes, las denuncias de sus madres y se desarrollan prácticas de extrema vulneración de derechos humanos.

Los operadores de justicia, que se posicionan desde esta ideología, ejercen prácticas de tortura, negando la violencia, generando la desprotección de las víctimas, presionando a las madres a que acepten tenencias compartidas o visitas con los abusadores y agresores y en casos más extremos arrancado a sus hijos e hijas de la figura protectora y de apego y entregándolos al abusador o maltratador, reduciendo a la mínima expresión el contacto entre los hijos y su madre.

Los niños, niñas y adolescentes vuelven a ser ubicados por los sistemas institucionales como objetos de intervención, negándoles sus derechos fundamentales a ser oídos y a respetar su opinión.

Lamentablemente, estos no son casos aislados, y en distintos países existe el mismo modus operandi que se repite una y otra vez.

Frente a una denuncia de abuso sexual, se desacredita el relato del niño, del que se dice que fue implantado por la madre y se cierra el caso penal. Inmediatamente se piden visitas y frente a la oposición de las madres y de sus hijos, se obliga a visitar al progenitor denunciado en un punto de encuentro supervisado por técnicos especializados. Aquí comienza a aplicarse la "terapia de la amenaza", para revertir la "supuesta alienación parental". La amenaza que se aplica es sobre el cambio permanente de custodia o en la restricción de contactos futuros. Con estas terapias se busca que las madres cooperen en el re vinculación del niño con el maltratador.

Otra amenaza que se utiliza, es decirles a los niños/as, que, si no acceden a ver a su padre, los internarán en instituciones de acogida o no volverán a ver a su madre. Posteriormente, se plantea que la madre está trastornada, que es una alienadora, que representa un riesgo para sus hijos y que hay que hacer un cambio de tenencia. El sistema de Justicia ordena la quita compulsiva (arrancamientos) dándole a la madre en algunos casos una hora cada 15 días para ver a sus hijos y en otros se le bloquea el acceso durante un largo tiempo.

El avasallamiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes es extremo. El sufrimiento y el trauma que esta tortura implica, impactan profundamente en la vida de los niños, niñas y adolescentes provocando efectos devastadores para su desarrollo.

Existen numerosos antecedentes de estas prácticas a lo largo del mundo.

En Uruguay el caso "MariaNoSeVA" se constituyó en un caso paradigmático. Se trata del caso de una niña de 7 años actualmente, de madre uruguaya y padre español, de residencia habitual en España. En 2016, madre e hija realizan un viaje de vacaciones a Uruguay con autorización del padre de la niña, con motivo de visitar a la familia materna. Estando en Uruguay con 4 años en ese momento, la niña manifiesta ser víctima de abusos sexuales por parte de su padre. A raíz de esto el padre solicita la restitución de su hija a España. Luego

de un largo proceso judicial en el que se comprueba la violencia doméstica – no así el abuso sexual - el Poder Judicial Uruguayo restituye a la niña a su país de origen a condición de que España acepte las medidas cautelares impuestas por el Poder Judicial Uruguayo. Estas medidas consistían en la prohibición de acercamiento y comunicación del padre hacia la madre y la niña, entre otras, hasta que España examinara el fondo del asunto (el presunto abuso sexual del padre hacia la niña).

Al mes y medio de retornar a España, con una sola pericia en sede penal, la justicia española archiva el caso de abuso sexual y caen las medidas cautelares dando lugar un juicio de guardia y custodia que culmina con un cambio de tenencia, pasando la niña a convivir con su padre. Esta medida judicial se realiza en forma forzada, a través de un arrancamiento con intervención de las fuerzas de seguridad, dado que la niña se negaba enfáticamente a ver a su padre. Actualmente la niña vive con su padre y tiene visitas supervisadas con su madre una vez por semana durante dos horas.

En España han existido múltiples casos donde los niños y niñas son arrancados de sus madres. Un caso paradigmático fue el asesinato de una niña de 7 años, producto de las prácticas institucionales de desprotección. Andrea fue asesinada por su padre en abril de 2003 cuando tenía siete años, durante una visita no vigilada con su progenitor maltratador a pesar de las 51 denuncias presentadas por su madre, Ángela González Carreño. Ni las amenazas, ni las denuncias, ni las entrevistas con psicólogos y psiquiatras, ni los servicios sociales, ni la negativa de la niña a ver a su padre, lograron suspender las visitas no supervisadas. A pesar de que informes periciales reconocieron que el matador tenía doble personalidad y celopatía, los servicios sociales recomendaron favorecer la convivencia de Andrea con su padre para que éste mejorara.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer, condenó a España por el asesinato de Andrea.

“El Comité observa que durante el tiempo en que se aplicó el régimen de visitas establecido judicialmente tanto las autoridades judiciales como los servicios sociales y los expertos psicólogos tuvieron como principal objetivo normalizar las relaciones entre padre e hija, a pesar de las reservas emitidas por estos dos servicios sobre el comportamiento de F.R.C. Las decisiones pertinentes no traslucen un interés por parte de esas autoridades de evaluar en todos sus aspectos los beneficios o perjuicios para la menor del régimen impuesto. También se observa que la decisión mediante la cual se pasó a un régimen de visitas no vigiladas fue adoptada sin previa audición de la autora y su hija, y que el continuo impago por parte de F.R.C. de la pensión de alimentos no fue tenido en consideración en este marco. Todos estos elementos reflejan un patrón de actuación que obedece a una concepción estereotipada del derecho de visita basado en la igualdad formal que, en el presente caso, otorgó claras ventajas al padre a pesar de su conducta abusiva y minimizó la situación de madre e hija como víctimas de violencia, colocándoles en una situación de vulnerabilidad” (CEDAW, 2014).

Estos casos son apenas algunos ejemplos de los niveles de violencia institucional, arbitrariedades y torturas que se ejercen hacia los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia en distintos países del mundo.

Si bien en Uruguay no se ha llegado a los extremos de los arrancamientos, suceden casos de revinculaciones forzadas donde los niños sufren situaciones de extrema angustia cuando son presionados a encontrarse con la figura a la que temen y rechazan.

En nuestro país se siguen minimizando los relatos de los niños y niñas, se ponen en cuestión las denuncias de los y las adolescentes y existen operadores del sistema de justicia que creen en la alienación parental.

El mito de las denuncias falsas, es el método más eficaz para garantizar la impunidad de maltratadores y abusadores y perpetuar la impunidad a pesar de que existen investigaciones, que plantean que las denuncias falsas son casos ínfimos.

"El número de falsos alegatos como proporción del número de casos en que el as es validado sigue siendo ínfimo: la mayoría de los estudios más serios al respecto coinciden en plantear que, en promedio, entre un 3 % y un 4 % de los casos reportados constituyen falsos alegatos. Algunos estudios y valoraciones estadísticos hechos en Estados Unidos han planteado incluso porcentajes menores del 1 al 3 %" (UNICEF, 2015).[5]

La familia, ante todo

Otra idea que pretende volver a instalarse, es la idea de que la familia es el lugar ideal para que un niño o niña crezca. Sin embargo, cuando hay violencia en la familia, hay suficiente evidencia de los daños (en algunos casos irreversibles) que los malos tratos, el abuso sexual y la violencia de género producen.

Naciones Unidas (2006)[6], alerta que la familia puede ser un lugar peligroso para los niños y niñas y en particular para los bebés y los niños pequeños. Asimismo, plantea que la prevalencia de violencia contra los niños por parte de sus progenitores u otros miembros cercanos de la familia -violencia física, sexual y psicológica y trato negligente- apenas ahora ha comenzado a ser reconocida y documentada.

La autora Judith Herman, señala la indefensión en la que muchos niños y niñas se encuentran frente a abusos crónicos perpetrados en el ámbito familiar.

Además del miedo a la violencia, las supervivientes hablan de una dominante sensación de indefensión. En un entorno familiar abusivo, el ejercicio de la autoridad paterna es arbitrario, caprichoso y absoluto. Las reglas son erráticas, inconsistentes o abiertamente injustas.

5 Baita, S; Moreno, P. (2015). Abuso sexual infantil. Cuestiones relevantes para su tratamiento en la justicia. Montevideo: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Unicef Uruguay, Fiscalía General de la Nación, Centro de Estudios Judiciales del Uruguay.

6 NNUU (2006). Estudio Mundial sobre la Violencia contra los niños y niñas y adolescentes.

Con frecuencia las supervivientes recuerdan que lo que más les asustaba, era la naturaleza impredecible de la violencia. Incapaces de encontrar una manera de evitar el abuso, aprenden a adoptar una postura de absoluta rendición (Herman, 1997).[7]

En los casos de violencia de género, donde los hijos e hijas son testigos de los sometimientos y violencias que sufren sus madres, se suele invisibilizar el impacto directo de estas violencias. Los niños, niñas o adolescentes que presencian ataques físicos, sexuales y/o descalificaciones y humillaciones ejercidas por parte de su padre hacia su madre, son víctimas directas de la violencia por crecer en este contexto y presenciar violencias en forma sistemática hacia su figura de apego y referencia.

En el marco de los procesos judiciales, una vez pasada la situación de urgencia y tomadas las primeras medidas de protección, se continúa el trámite en las sedes judiciales de familia para resolver sobre divorcio, tenencia, pensiones y visitas.

En muchos casos, los operadores del sistema de justicia, priorizan el vínculo con el maltratador antes que la protección, porque existe la creencia de que es mejor un progenitor violento, antes que nada.

Se entiende que la violencia ya pasó o que es un tema entre adultos y que se debe promover el vínculo con ambos progenitores.

Desoyendo la palabra de los niños, sus opiniones y deseos, se fuerza muchas veces a recomponer un vínculo que los niños rechazan o temen. Estas acciones vulneran seriamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes, les someten a situaciones de extremo sufrimiento y los deja en una profunda indefensión.

En Uruguay, han ocurrido varios casos donde padres (con antecedentes de violencia hacia la madre de sus hijos) que usufructuaban regímenes de visitas, han asesinado a sus hijos.

En este sentido, la Plataforma de Naciones Unidas y mecanismos regionales independientes para la violencia contra las mujeres y por los derechos de las mujeres,[8] realiza un pronunciamiento en mayo de 2019, expresando su preocupación por los patrones encontrados en distintas jurisdicciones a lo largo mundo, que ignoran la violencia de pareja íntima contra las mujeres a la hora determinar la custodia de menores.

En el mismo expresan:

---

7 Herman J. (2004) Trauma y recuperación. Cómo superar las consecuencias de la violencia. Madrid: Espasa.

8 Plataforma de Naciones Unidas y mecanismos regionales independientes para la violencia contra las mujeres y por los derechos de las mujeres. (2019). Dubravka Šimonovic, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y Consecuencias; Hilary Gbedemah, Presidenta de la CEDAW; Ivana Radačić, Presidenta del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Discriminación contra Mujeres en derecho y práctica; Feride Acar, presidente de GREVIO; Margarette May Macaulay, Relatora sobre los Derechos de la Mujer en la Conferencia Interamericana Comisión de Derechos Humanos; Lucy Asuagbor, Relatora Especial sobre los derechos de la mujer en África; Sylvia Mesa, Presidenta del MESECVI.

"Las integrantes de la Plataforma consideran que las relaciones abusivas entre padres afectan predominantemente a las mujeres y tiene impactos directos en la vida de los niños, aunque, sin embargo, es raramente considerada por las autoridades nacionales como un factor relevante a la hora de tomar decisiones sobre la custodia de menores. No hay tampoco duda de que la violencia de pareja íntima afecta sobre todo a las mujeres y no obstante la relación entre violencia doméstica contra mujeres y el abuso infantil es desestimado la mayoría de las veces por los facultativos y las cortes. El sesgo de género contra las mujeres en tales contextos es dominante y las mujeres sometidas a violencia de pareja íntima se exponen a un mayor riesgo de resultados negativos en litigios de custodia o visitas. Además, el sesgo de género contra las mujeres lleva a menudo a desconfiar de ellas, en particular con respecto a las presuntas falsas alegaciones de abuso infantil y violencia doméstica. (...) Asimismo, las expertas desaconsejan el uso de la "Alienación Parental" o de conceptos y términos similares invocados para negar la custodia a la madre y otorgársela a un padre acusado de violencia doméstica, ignorando totalmente los posibles riesgos que esto tiene para el menor. En este sentido, el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), en la Declaración sobre Violencia contra Mujeres, Niñas y Adolescentes y sus Derechos Sexuales y Reproductivos de 2014 recomienda prohibir explícitamente, durante las investigaciones para determinar la existencia de violencia, "la evidencia basada en la desacreditación del testimonio en base al supuesto Síndrome de Alienación Parental". (...) Las acusaciones de alienación parental por parte de padres abusadores contra las madres deben ser consideradas como una manera de prolongación del poder y el control por medio de agencias y actores estatales, incluidos aquellos que deciden la custodia del menor.

Los niños, niñas y adolescentes no son el futuro de nuestro país, son el presente. Depende de los adultos y adultas hacer de ese presente una experiencia libre de toda forma de violencia.

Referencias bibliográficas

Baita, S; Moreno, P. (2015). Abuso sexual infantil. Cuestiones relevantes para su tratamiento en la justicia. Montevideo: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Unicef Uruguay, Fiscalía General de la Nación, Centro de Estudios Judiciales del Uruguay.

Barudy J. (1988) El dolor invisible de la infancia: una lectura ecosistémica del maltrato infantil. Barcelona: Paidós; 1998

Escudero, A; Aguilar L; de la Cruz, J. (2008). La lógica del Síndrome de Alienación Parental de Gardner (SAP): "terapia de la amenaza" recuperado de: http://scielo.isciii.es/pdf/neuropsiq/v28n2/v28n2a04.pdf

Herman J. (2004) Trauma y recuperación. Cómo superar las consecuencias de la violencia. Madrid: Espasa.

NNUU (2006) Estudio Mundial sobre la Violencia contra los niños y niñas. y adolescentes

Plataforma de Naciones Unidas y mecanismos regionales independientes para la violencia contra las mujeres y por los derechos de las mujeres. (2019). Dubravka Šimonovic, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y Consecuencias; Hilary Gbedemah, Presidenta de la CEDAW; Ivana Radačić, Pre-

sidenta del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Discriminación contra Mujeres en derecho y práctica; Feride Acar, presidente de GREVIO; Margarette May Macaulay, Relatora sobre los Derechos de la Mujer en la Conferencia Interamericana Comisión de Derechos Humanos; Lucy Asuagbor, Relatora Especial sobre los derechos de la mujer en África; Sylvia Mesa, Presidenta del MESECVI.

SIPIAV. Informe de Gestión 2018

Vaccaro S (2008). Otra forma de violencia de género: el pretendido síndrome de alienación parental. Jornadas de formación para la prevención e intervención en la VG. Santa Cruz de Tenerife, Gran Canaria.

UNICEF (2017) Panorama de la violencia hacia la infancia en Uruguay.

Ley 17.515
Una ley patriarcal que desprotege a las trabajadoras sexuales

Soc. Natalia Guidobono Genisans[1]

Introducción

El siguiente artículo analiza la ley de trabajo sexual[2], ley que podría no ser considerada una ley vinculada a la violencia de género, ya que no está asociada directamente a esta problemática.

Tampoco hay consenso en cómo considerar el trabajo sexual: desde el prohibicionismo que penaliza a todas las personas que intervienen, la promoción de la autonomía de las mujeres con las corrientes de carácter regulacionistas, a las corrientes de carácter abolicionistas actuales, en las que se promueve la finalización de la relación prostitucional, por considerarla una manifestación de la violencia. Personas, grupos, leyes de los países, feministas e incluso algunas trabajadoras sexuales, oscilan entre unas y otras corrientes.

En base a los aspectos conceptuales que describen y explican la violencia basada en género como resultado del patriarcado y la masculinidad hegemónica, se analiza dicha ley, la cual es la reguladora de la actividad sexual como trabajo para personas adultas en el Uruguay.

Me afilio así a la hipótesis de que la relación prostitucional es una manifestación extrema de la violencia de género, y esta ley, como está descrita actualmente, favorece esta mirada.

Considerando el trabajo sexual como una manifestación de la violencia de género, se proponen aportes para la mejora legislativa y la protección a las trabajadoras sexuales.

Una aproximación conceptual

Teniendo como base la siguiente expresión que realiza una síntesis conceptual sobre la violencia basada en género, Beramendi, Fainstain y Tuana (2015), indican que: "…la violencia basada en género es una forma de violencia que se ejerce en base al sexo o el género de una persona y está sostenida en las relaciones de género dominantes en una sociedad.

1 Socióloga.
2 Ley 17.515. Trabajo sexual. Montevideo, 4 de julio de 2002.

Las mujeres son las principales víctimas de esta violencia por su posición estructural de sometimiento" (2015, p. 62)[3].

Esta frase contiene los elementos fundamentales que permiten explicar en qué consiste la violencia basada en género. Se indica que está sostenida en relaciones de género dominantes lo que ya contiene dos de las cuestiones centrales: el género y la dominación.

Por una parte, la violencia hacia las mujeres se ejerce sobre la que se considera en inferioridad de condiciones, o al decir de Rita Segato, en condición de minoridad o minorización, ya que son tomadas como temas menores, de menor importancia relativa, disminuyendo así la aparente relevancia de los problemas (Segato, 2018)[4]. La dominación refiere a una relación social de poder. La finalidad última es el ejercicio del poder, consciente o no, la que se sostienen las manifestaciones de la violencia. La Convención de Belém do Pará, en su artículo 1, indica que violencia hacia las mujeres es "…cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a una mujer, tanto en el ámbito público como en el privado" (Belém do Pará, 1994)[5].

La misma Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, carta magna para las mujeres, define entre las manifestaciones de dominación aquellas que son relativas a los vínculos interpersonales que se desarrollan en la unidad doméstica, la moral o psicológica, la patrimonial, la sexual; y aquellas que están asociadas a lo social. Así la convención define que son las manifestaciones que "…tengan lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo…" (Belém do Pará, 1994, artículo 2)[6].

Aquí se deja en claro que la prostitución forzada es una manifestación de la violencia, no así la prostitución autónoma, o el trabajo sexual autónomo, que es lo que regula la Ley 17.515. Sin embargo, la hipótesis que guía estas páginas incluye que las mujeres que realizan el trabajo sexual efectivamente están expuestas, por la naturaleza propia de la acción/tarea, a importantes riesgos de vivir violencia, especialmente sexual, pero no únicamente.

Sus vidas también están marcadas por la violencia comunitaria e institucional devenida de la sociedad, así como la física y sexual resultante de la existencia de los 'clientes'. Entre los diversos tipos de violencia se incluye la simbólica, que es la más compleja de detectar; está internalizada, naturalizada como una práctica corriente. Esta violencia que se manifiesta a través de la creación discursiva (mediante el lenguaje), y de prácticas efectivizadas por

---

[3] Beramendi, Carmen; Fainstain, Luciana; Tuana, Andrea (2015). Mirando las violencias desde una perspectiva interseccional. Desafíos teóricos y metodológicos para su conceptualización y medición. En Violencias contra las mujeres. Desafíos y aprendizajes en la Cooperación sur-sur en América Latina. Flacso Chile.

[4] Segato, Rita (2018). La guerra contra las mujeres. Ed. Prometeo. Buenos Aires.

[5] Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Belém do Pará, 2004.

[6] Et al.

medio de conductas que hacen creer al otro, al subordinado, que es parte del orden natural de las cosas. Como consecuencia la persona subordinada no es consciente de su subordinación y sometimiento. En palabras de Bourdieu (2015): "…la violencia simbólica, violencia amortiguada, insensible e invisible para sus propias víctimas, que se ejerce esencialmente a través de los caminos puramente simbólicos de la comunicación y del conocimientos…" (2015, p. 12)[7] se explica por ser las prácticas culturales que se construyen socialmente, legitimando la hegemonía masculina.

En la vida en sociedad como la conocemos, siempre se está en relaciones de asimetría que generan relaciones de poder diferenciales de unas sobre otras personas, y que pueden tomar diferentes formas. La cuestión clave es advertir que dicha asimetría brinda un poder diferencial pero no necesariamente un ejercicio de poder autoritario o violento. Las relaciones de jerarquía son relaciones desiguales, por lo que requieren ser equiparadas de manera de darles la condición de equidad que permita condiciones de igualdad de oportunidades entre quienes están en posiciones diferentes.

El patriarcado, definido como el ejercicio de poder hegemónico de los varones sobre las mujeres, como se ha visto, es uno de los elementos estructurales que explican el orden social organizado a través del poder relativo mayormente masculino, incluyendo las pautas e intereses del varón hegemónico que está sobre representado fundamentalmente en los ámbitos públicos y de decisión; las que pasan principalmente por el sometimiento, la represión, y en definitiva la toma de poder histórica que incluye el cuerpo de las mujeres. En Sau (1989) según Beramendi, et al. (2015), este se define "…como una toma de poder histórica que pasa forzosamente por el sometimiento de las mujeres a la maternidad, la represión de la sexualidad femenina, y la apropiación de la fuerza social de trabajo…" (2015, p. 55)[8].

Rita Segato (2018)[9] refiere a la cuestión de construcción del imaginario social de dueñéz que irrumpe en el mandato de masculinidad como el mandato de potencia que se prueba sobre los cuerpos de las mujeres, tanto en los casos de feminicidios vinculados a las relaciones interpersonales, como en los casos de femicidios en ciudad Juárez, donde la violencia sexual y física institucionalizada, forma parte de la producción y reproducción de la impunidad territorial.

En el caso que nos ocupa, vinculado a la situación prostitucional, esta es vista como parte de la sexualidad de los varones, y más fuertemente a la sexualidad masculina hegemónica patriarcal (Gimeno, 2012)[10], siguiendo los mandatos hegemónicos de género.

---

7 Bourdieu, Pierre. (1998). La dominación masculina. Barcelona, España: Anagrama.

8 Beramendi, Carmen; Fainstain, Luciana; Tuana, Andrea (2015). Mirando las violencias desde una perspectiva interseccional. Desafíos teóricos y metodológicos para su conceptualización y medición. En *Violencias contra las mujeres. Desafíos y aprendizajes en la Cooperación sur-sur en América Latina*. Flacso Chile.

9 Segato, Rita (2018). *La guerra contra las mujeres*. Ed. Prometeo. Buenos Aires.

10 Gimeno, Beatriz. (12 de octubre de 2012). *Una lectura querer de la prostitución*. Disponible en www.saramagofanzine.wordpress.com

No es considerada la sexualidad femenina ni por las mujeres que se dedican al trabajo sexual ni por las feministas que discuten la problemática. Así, la consideración de la relación trabajadora-cliente se modifica y cuestiona « ...Sonia Sánchez explica cómo el mal llamado "cliente" es en verdad un prostituyente, un explotador cuyo sentido máximo de excitación sexual es la posesión del cuerpo de las mujeres» (Rostagnol, 2011, p. 12)[11].

Visto integralmente, Beatriz Gimeno (2013)[12] hipotetiza que la prostitución es necesaria al capitalismo global, porque el feminismo está cercando algunos aspectos de la masculinidad tradicional y patriarcal, y solo le queda este intersticio de poder absoluto. Quienes promueven la abolición de la prostitución, encuentran en estos (el capitalismo global y el patriarcalismo) a los principales responsables de la ampliación del mercado del sexo, así como a los mayores responsables por la producción y reproducción de las condiciones para que esta subsista.

Un testimonio de Karina Núñez, trabajadora sexual y activista por los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales, deja en claro el profundo convencimiento de la necesidad de avanzar en una apuesta que realmente defienda los derechos de las mujeres: "yo no reconocía mi situación. Estaba segura de que eso lo tenía que hacer porque si no lo hacía mis hermanas y yo nos moríamos de hambre. Pero no lo asumía en el contexto en que estaba en realidad. Me daba cuenta clarito de todo, y pude darme cuenta de que mis hermanas no iban a pasar por lo mismo. Pude evitarlo, por ejemplo llegué a un lugar y estando las dos, me dijeron: "¿y la nenita?" y yo decía "¡No! La nenita no. El negocio es conmigo, no con la nenita". Yo lo que hacía era cuidarlas. Después, con el tiempo, me di cuenta de que las había cuidado. Yo no reconocía mi situación, con el tiempo le di color, forma y dolor de lo que era. Karina· (Kok, 2015 s/nº)"[13].

Ley 17.515 de trabajo sexual

La ley que regula el trabajo sexual está organizada en artículos concentrados en áreas que conforman capítulos. El primero refiere a las disposiciones de trabajo sexual y definen a su órgano regulador: Comisión Nacional Honoraria de Protección al Trabajo Sexual. En el segundo capítulo, a través de 7 artículos, se regula la inscripción al trabajo sexual, mediante un registro de todas las personas que ejercen dicha actividad. Este registro es organizado por el Ministerio del Interior. El tercer capítulo describe las pautas sanitarias y controles que deben efectuar las mujeres trabajadoras sexuales, reguladas por el Ministerio de Salud Pública. El comportamiento de las personas y las zonas permitidas para el trabajo sexual es

---

11 Rostagnol, Susana (2011). *Consumidores de sexo*. Un estudio sobre masculinidad y explotación sexual comercial en Montevideo y área metropolitana. Ed. Ruda. Montevideo.

12 Gimeno, B. (03 de marzo de 2013). *La prostitución: ¿abolir o regular? un giro en el debate*. Disponible en: www.acciofeminista26n.wordpress.com

13 Kok, Sussette (2015). *Cuidarme que yo te cuidaré*. 17.815. Montevideo, Uruguay. Esta publicación carece de numeración de página.

regulado a través de la referenciación estricta en más de 12 artículos en el cuarto capítulo que indican donde está habilitado y donde está excluido el ejercicio del trabajo sexual. Esta regulación se coordina con las intendencias departamentales. Por último, el quinto capítulo indica las infracciones, multas y penas que personas y empresarios asociados al mercado del sexo deberán cumplir en caso de inobservancia de las regulaciones anteriores.

De la misma manera, la ley de trabajo sexual regula la salud sexual de las mujeres que ejercen la prostitución, mediante la *libreta de vista médica* que expide el Ministerio de Salud Pública, controlando únicamente su salud sexual. Delimita espacialmente la práctica del trabajo sexual, a través de los territorios y lugares (whiskerías, prostíbulos y calle) donde puede ejercerse el trabajo sexual, alejados de los centros educativos y especifica los horarios permitidos (definidos por los municipios). Registra a las personas que están habilitadas para la tarea, controlando su movilidad mediante el Registro Nacional de Trabajo Sexual.

En Uruguay, la Ley 17.515[14] controla y vigila a la mujer que ejerce el trabajo sexual. Se dice mujer porque la gran mayoría son mujeres, según datos provistos por el Ministerio del Interior a El Paso (2019)[15] actualmente hay unas 12.000 personas registradas, más del 94 % mujeres.

Así, desde la única acción de política pública que mira el trabajo sexual, la ley regula, a través de la creación de una Comisión Nacional Honoraria de Protección al Trabajo Sexual en la órbita del Ministerio de Salud Pública, el seguimiento sanitario de las mujeres. Mientras que el Ministerio del Interior controla y regula el registro propiamente dicho.

La situación prostitucional necesita de dos o más cuerpos, la virtualidad puede modificar esta relación y las manifestaciones de la violencia. Cuando se hace referencia a este fenómeno de forma más tradicional, que implica la cuestión física en la centralidad, no es posible pensar que la sanidad de una persona no genere impactos en la otra persona. Por ello, si el control sanitario preveía evitar epidemias de enfermedades de transmisión sexual, se debería atacar a uno de los vectores de la transmisión: el hombre-prostituidor.

Concentrar las energías en la mujer, es concentrarse en la víctima de la situación, en quien tiene menor poder relativo, quien no participa de las pautas hegemónicas de mayor poder social. ¿Qué implica simbólicamente esta dupla institucional dictaminada por la ley, encargándose de la cuestión del trabajo sexual? Los dos temas que le son relevantes son la salud y la seguridad de los hombres, representantes masculinos consumidores de sexo.

Las medidas afirmativas concretas hacia las mujeres que trabajan en la situación prostitucional o las acciones hacia la disminución de la demanda, son inexistentes.

14 Ley 17.515. Trabajo sexual. Montevideo, 4 de julio de 2002.

15 El Paso (2019). *Dueños de personas y personas con dueño. Investigación sobre trata de personas en Uruguay* (en publicación). Montevideo.

Las posibles modificaciones a la ley de trabajo sexual deberían contemplar medidas afirmativas de protección a quienes se encuentran en situación prostitucional, medidas que efectivamente protejan a las mujeres de la estigmatización social, la violencia sexual que pudieran vivir en el ejercicio prostitucional, la violencia institucional y la explotación por parte de terceros.

En ningún caso sería adecuado que se permitiera la existencia un empresario proxeneta, quien directamente explotara el cuerpo de las mujeres, ejerciendo así una de las expresiones de la violencia: la explotación.

Se deberían considerar las múltiples violencias a las que son sometidas las mujeres trabajadoras sexuales cuando realizan la acción prostitucional, entre ellas la obligatoriedad por parte de los dueños de whiskerías de utilizar alcohol, o incluso drogas como una parte del negocio que mercantiliza el cuerpo de las mujeres. La violencia física a la que suelen estar expuestas las mujeres, quienes muchas veces naturalizan los hechos considerándolos parte de la cotidianeidad de su trabajo, debiera comenzar a colocarse en la discusión como parte de las cuestiones a tematizar. Además, esta ley no contempla las particularidades de las modalidades actuales de trabajo sexual vinculadas al trabajo sexual vía web.

También sería relevante avanzar en acciones que tiendan a la disminución de la demanda del trabajo sexual, como práctica hegemónicamente masculina, de dominación hacia las mujeres.

Acaso la discriminación que viven las mujeres trabajadoras sexuales, ¿no es un extremo de la violencia comunitaria?

Es necesario generar medidas afirmativas, incluso en el marco legislativo, como lo hacen leyes como la referida a la trata de personas (Ley 19.643, 2018)[16] o la violencia basada en género (Ley 19.580, 2017)[17] que permitan que aquellas mujeres que manifiestan querer salir de la situación prostitucional, encuentren apoyo en el Estado para contar con ingresos desde otras soluciones laborales. Entre las medidas se hace necesaria la promoción de las oportunidades así como la calificación y el desarrollo de las competencias laborales de las mujeres de modo de posibilitar mayores opciones para la obtención de ingresos. Se considera relevante la prevención para la disminución de mujeres incorporándose en el trabajo sexual, y fundamentalmente la erradicación de la explotación sexual de niñas y adolescentes.

También es necesario problematizar las bases culturales sobre las cuales se asientan la prostitución y el mercado del sexo, donde el sistema patriarcal dominante y la masculinidad hegemónica, son los sustentos sobre los cuales se mantienen las prácticas que mercantilizan los cuerpos de las mujeres. De esta forma, también se podría promover la desestimulación de la demanda como mecanismo social para efectivamente se logre disminuir el consumo

16 Ley 19.643. Prevención y Combate de la trata de personas. Montevideo, 20 de julio de 2018.

17 Ley 19.580. Violencia hacia las mujeres, basada en género. Montevideo, 22 de diciembre de 2017.

de los cuerpos femeninos así como la concreción de medidas paliativas de la sociedad para contrarrestar la violencia a la que son enfrentadas diariamente.

En síntesis

La ley 17.515[18], de carácter regulacionista, está fundamentalmente vinculada con la seguridad comunitaria y el estado sanitario de las mujeres para no aumentar los riesgos de infecciones de transmisión sexual de los varones que compran sus servicios sexuales.

Esta ley intenta avanzar en la eliminación de la violencia institucional, al menos mediante el registro de las mujeres y así evitar las redadas de trabajadoras sexuales por parte de la policía sin embargo, no es una ley que promueva la desestigmatización necesaria para favorecer el fortalecimiento de las mujeres que ejercen el trabajo sexual. Su mirada logra accionar en la regulación del ejercicio prostitucional y unos pocos derechos vinculados a lo laboral. No avanza en la protección de los derechos de las mujeres, y ni específicamente avanza en la protección de las más desprotegidas: las mujeres víctimas de violencia en el ejercicio prostitucional.

La discriminación hacia las mujeres en situación de prostitución se patentiza en la estigmatización social, en la violencia institucional vinculada a la seguridad y la salud, en el rechazo social y especialmente en la discriminación a la hora de la búsqueda de otras tareas remuneradas que les permitan acceder a las oportunidades de vida.

Bibliografía

Beramendi, Carmen; Fainstain, Luciana; Tuana, Andrea (2015). Mirando las violencias desde una perspectiva interseccional. Desafíos teóricos y metodológicos para su conceptualización y medición. En *Violencias contra las mujeres. Desafíos y aprendizajes en la Cooperación sur-sur en América Latina.* Flacso Chile.

Bourdieu, P. (1998). La dominación masculina. Barcelona, España: Anagrama.

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Belém do Pará, 2004.

De lora, P. (2005). ¿Hacernos los suecos? La prostitución y los límites del Estado. DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho. 30. España, 451-470.

De Armas, T., y Venegas, C. (Junio, 2014). El trabajo sexual como reivinidicación femenina: ¿un efecto de la ideología? Revist014o electrónica de Psicología Iztacala. Vol. 17. Nº 2, 715-749.

El Paso (2019). *Dueños de personas y personas con dueño. Investigación sobre trata de personas en Uruguay* (en publicación). Montevideo.

Gimeno, Beatriz. (12 de octubre de 2012). *Una lectura queer de la prostitución.* Disponible en www.saramagofanzine.wordpress.com

Gimeno, B. (03 de marzo de 2013). *La prostitución: ¿abolir o regular? un giro en el debate*. Disponible en: www.acciofeminista26n.wordpress.com

[18] Ley 17.515. Trabajo sexual. Montevideo, 4 de julio de 2002.

Guidobono, Natalia (2016) ¿Abolir, regular o luchar contra el mercado? Monografía para el Diploma Superior en Género y Políticas Públicas, Flacso- Uruguay (inédito). Montevideo.

Kok, Sussette (2015). *Cuidarme que yo te cuidaré. 17.815.* Montevideo, Uruguay.

Rostagnol, Susana (2011). *Consumidores de sexo.* Un estudio sobre masculinidad y explotación sexual comercial en Montevideo y área metropolitana. Ed. Ruda. Montevideo.

Scott, J. (1996). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En M. Lamas, *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual.* (págs. 265-302). México: PUEG.

Segato, Rita (2003). *La argamasa jerárquica: violencia moral, reproducción del mundo y la eficacia simbólica del derecho.* Serie Antropología, N.º332. Brasilia.

________ (2018). *La guerra contra las mujeres.* Ed. Prometeo. Buenos Aires.


Foto: Santiago Mazzarovich

Mujeres afrodescendientes, de sujetas de derechos a sujetas políticas

Camila Cardozo | Carla Mendez | Noelia Ojeda | Tania Ramírez[1]

La construcción de conocimiento afro-centrado ha sido un desafío constante para quienes activamos en defensa de los derechos de las personas afrodescendientes. Leer, escribir y publicar son atribuciones que no fueron asignadas a nuestra racialidad y son acciones que hasta hace menos de 200 años estaban prohibidas para los "*negros esclavos*", a riesgo de perder la vida. Por tanto, el estereotipo del *negro* que no piensa, se instala desde la colonialidad.

El racismo cala hondo en nuestra idiosincrasia, genera una idea de superioridad para quienes se privilegian del sistema racista, pero también en nuestros proyectos de vida como personas afro racializadas, quienes aún hoy en pleno siglo XXI somos quienes engrosamos los indicadores estructurales de pobreza y marginalidad de la indiscutida *Suiza de América*.

[1] Integrantes de Mizangas, Movimiento de Mujeres Afrodescendientes.

Hemos sido las personas afro quienes hemos desvelado ante la sociedad toda la situación en la cual vivimos y nos sentimos en el Uruguay y en el mundo. Es decir, el epistemicidio colonial —el querer matar nuestros conocimientos ancestrales—, ha tenido como consecuencia de resiliencia más construcción de conocimiento y de pensamiento crítico en nuestras comunidades.

Las personas afrodescendientes experimentamos el racismo todos los días de nuestras vidas durante siglos, tristemente sabemos de lo que hablamos cuando denunciamos la existencia y la persistencia de los racismos en nuestras sociedad. Compartir ese conocimiento sigue siendo resistido, prohibido y negado, y es por ello que para nosotras sigue siendo un acto de rebeldía, ante el sistema capitalista que se forjó en base al secuestro, tráfico, trata, esclavización, tortura, violación, asesinatos de nuestros ancestros, no tan lejanos generacionalmente.

Mencionar nuestras historias, lejos de ser un acto de nostalgia, tiene que ver con la memoria, con la historia, con nuestra realidad y con lo que proyectamos.

Ser afrodescendiente

La afrodescendencia es un concepto que se oficializa en el año 2001 en Durban, en el marco de la Conferencia Mundial Contra el Racismo y la Discriminación; podemos decir que es relativamente nuevo y así como el lenguaje inclusivo tienen sus resistencias, el lenguaje antirracista lo tiene también, bajo los argumentos de eufemismo o de lo políticamente correcto. Es un concepto que, cabe destacar, surge del propio movimiento negro, o sea: de las propias personas racializadas que, en la lógica de resiliencia epistémica mencionada anteriormente, proponemos autodefinirnos como sujetos de derechos. Dejando atrás el “negro” impuesto por el colonizador, que deshumaniza y define personas como cosas comerciables: “piezas de ébano”, “esclavos”; para reconocerlas como personas que fueron víctimas de delitos de lesa humanidad. Por tanto, ser afrodescendiente tiene implicancias del *Ser;* y somos quienes descendemos de aquellas personas africanas que fueron traídas forzadamente, en la peores condiciones, a tierras del Abya Yala para ser explotadas y violentadas funcionalmente, para instalar el sistema que aún nos sigue oprimiendo.

La medición de la ascendencia étnico racial en el cuestionario censal fue una novedad, nuestro país cuenta solamente con dos experiencias de censos donde se pregunta la ascendencia[2]: los censos nacionales de los años 1825 —donde no se preguntaba, sino que se contabilizaba la cantidad de negros— y 2011 —donde se pregunta a las personas sobre la autopercepción de su identidad. En medio se realizaban pilotos con las Encuestas Continuas de Hogares. Por tanto, la pregunta sobre ascendencia étnico racial en Censos Nacionales es reciente y arroja que el 8% de la población uruguaya se autoidentifica como afro o negra, y registra mayores números en los departamentos del norte del país (Rivera

2 http://sigenero.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalObservaGenero/

17,3%; Artigas 17,1%; Cerro Largo 10,9%; Montevideo 9,0%).[3] Del total de las personas afrodescendientes, el 51,1% somos mujeres —en medición binaria, ya que en el momento no se medía identidad de género cis y trans. Para el año 2018 el porcentaje a nivel de todo el país asciende a 10% de la población. Por otra parte, la mayoría de personas en Uruguay se identifica con ascendencia blanca (90,8%).

Durante muchos años, desde el movimiento afro organizado hemos reclamado al Estado que mida y construya datos sobre cuántas somos las personas afrodescendientes y cómo estamos; y lo hemos logrado de forma incipiente, porque incluso en la implementación del censo y formulación de la pregunta sobre ascendencia étnico racial hay brechas. Los técnicos se resisten a preguntar y las personas resisten a reconocerse, porque el racismo cala tan hondo que llega a las estadísticas. Sin embargo, como país de vanguardia estamos unos pasos adelante: en países como Chile y Argentina ni siquiera se pregunta, apenas se reconoce que la trata esclavista y el tráfico de personas africanas fue a nivel continental, lo que contribuye a la invisibilización del racismo.

Actualmente los organismos del Estado incluyen en toda su base de datos e informaciones oficiales la variable sobre ascendencia. Esta inclusión es resultado principalmente del proceso de incidencia de la sociedad civil organizada, mediante la participación en la ronda de Censos a nivel regional y nacional. Aún sigue queda pendiente la tarea de preguntarla y registrarla, como dato relevante. Incluso en el "escaso" 10%, la población afro es el grupo étnico racial más relevante -numéricamente- después del blanco, y son las personas afrodescendientes quienes presentamos mayores niveles de desigualdad y vulnerabilidad[4].

El supuesto sociocultural es que "en Uruguay somos todos iguales, somos un país de inmigrantes europeos" y "no existe discriminación racial"; sin embargo los datos una vez más confirman lo que desde la sociedad civil venimos denunciando.

La población afrodescendiente es una población joven[5] y en edad de formación. Esto implica que se trata de hogares con mayores necesidades de cuidados y de acceso a servicios públicos que atiendan a la infancia y juventudes. También es una población donde pocos de sus integrantes son mayores de 65 años. La esperanza de vida de las personas afro se vincula con las consecuencias psicológicas y físicas del racismo y la discriminación racial en diver-

[3] INE, 2014. Online, Disponible en: http://www.ine.gub.uy/documents/10181/34017/Info+2+Poblacion+afrouruguaya.pdf/36ea1152-d47f-4a47-8da0-7b15829f45bd

[4] Wanda, C. Nathan, M. Tenebaum, M. La población afro-uruguaya en el Censo 2011. En UDELAR, AtlAs sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Montevideo, Ediciones Trilce, 2013. Disponible en: https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/88_file1.pdf

[5] El 25,2% de la población afrodescendiente es menor de 14 años. Frente a un 21% del resto de la población. El 66,7% de las personas afrodescendientes tienen entre 15 a 64 años. El 64% del resto de la población tienen entre 15 a 64 años. El 8,1% de las población afrodescendiente tienen 65 años y más. Frente a un 14,4% del resto de la población. En: Wanda, C. Nathan, M. Tenebaum, M. La población afro-uruguaya en el Censo 2011. En UDELAR, AtlAs sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Montevideo, Ediciones Trilce, 2013. Disponible en: https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/88_file1.pdf

sos ámbitos —institucional privado, mercado de trabajo, en centros educativos, de salud de justicia— y a lo largo de la vida. Las enfermedades de propensión étnica —hipertensión, anemia falciforme, miomas— son también influyentes en la menor expectativa de vida.

Si analizamos la información de nivel socioeconómico de la población afro en nuestro país, se evidencian grandes brechas de acceso y sostenibilidad en diversas áreas de la vida: en educación, empleo, salud, vivienda, entre otros. Esto da como resultado niveles de pobreza y marginalidad que duplican y triplican —respectivamente— los indicadores de pobreza del resto de la población, lo que se agrava para el caso de las mujeres y niñas.

Los datos evidencian más que números, evidencian una brecha de desigualdad que tiene el nombre de racismo estructural, que las políticas sociales universales no han podido cerrar, de hecho, la brecha racial se ha profundizado. En Uruguay la pobreza tiene raza, género y edad[6], está contabilizada, identificada y georeferenciada. En Uruguay la pobreza es mujer afro joven, sabemos dónde vive, cómo se llama y cómo hace para sobrevivir. En Uruguay la pobreza no es una percepción o el resultado de no generar méritos, es consecuencia de esa historia de desigualdad que durante siglos se sostuvo privilegiando a un sector de la población en desmedro de otro sector, considerado de segunda categoría.

Recién en el año 2013 el Estado uruguayo —en el marco de la ley 19122— reconoce que las personas afrodescendientes hemos sido víctimas históricas de racismo, discriminación racial y de la sistemática violación a nuestros derechos humanos; y propone revertirlo con medidas en el área laboral y educativa, las llamadas acciones afirmativas, que no son suficientes. Porque ¿cómo se revierte o repara de situaciones de desigualdad heredada a un grupo de población específico y descendientes de quienes fueron carne de cañón en la construcción del sistema que tenemos hoy en día? En palabras de Ángela Davis —quien recientemente nos lo explicó en nuestras propias tierras—: el capitalismo es racial y priva de la libertad; en la Colonia esclavizaba, hoy encarcela. Ser afrodescendiente sigue siendo *Ser* resistencia al sistema que nos oprime y nos reprime.

Saberse afro y hacerse cargo

Victoria de Santa Cruz —poeta, compositora, diseñadora y coreógrafa afroperuana— nos transmite oralmente cómo es el proceso de saberse afro y hacerse cargo, cuando esgrime: "Tenía siete años apenas, ¡No llegaba a cinco siquiera! De pronto unas voces en la calle, me gritaron ¡Negra! ¿Soy acaso negra? —me dije— ¡SÍ! ¿Qué cosa es ser negra? ¡Negra! Y yo no sabía la triste verdad que aquello escondía. ¡Negra! Y me sentí negra. Como ellos decían. Y retrocedí. [...] Como ellos querían. [...] Y odie mis cabellos y mis labios gruesos y mire apenada mi carne tostada. [...] Y retrocedí. [...] Y pasaba el tiempo, y siempre amargada. Seguía llevando a mi espalda, mi pesada carga. ¡Y cómo pesaba!... Me alacié el cabello,

[6] Hablamos de raza, género y edad como constructos sociales, en los cuales se sustentan determinadas desigualdades.

me polvé la cara, y entre mis entrañas siempre resonaba la misma palabra. [...] ¡*Neeegra!* Hasta que un día que retrocedía, retrocedía y que iba a caer. ¡Negra! ¿Y qué? ¿Y qué? ¡Negra! ¡Sí! ¡Negra! ¡Soy! ¡Negra! ¡Negra! ¡Negra! [...] ¡Sí! ¡Negra! ¡Soy! De hoy en adelante no quiero laciar mi cabello. ¡No quiero! Y voy a reírme de aquellos que por evitar —según ellos— que por evitarnos algún sinsabor, llaman a los negros gente de color. ¡Y de que color! *NEGRO* ¡Y qué lindo suena! *NEGRO* ¡Y que ritmo tiene! [...] *NEGRO*. Al fin... Al fin comprendí. [...] Ya no retrocedo. [...] Y avanzo segura. [...] Avanzo y espero. [...] Y bendigo al cielo porque quiso Dios que negro azabache fuese mi color [...] Y ya comprendí. AL FIN ¡Ya tengo la llave! [...] ¡Negra soy!"[7]

Las mujeres afrodescendientes, en nuestra mayor diversidad, hemos sido especialmente agravadas por los flagelos del racismo[8]. El permanente atentado hacia nuestros cuerpos ha significado una potencial vulneración de nuestros derechos: vivimos diariamente situaciones de violencia racial y de género que ponen en riesgo nuestras vidas.

Según datos oficiales sobre violencia basada en género (física, sexual, psicológica, patrimonial): "Es posible constatar que en Uruguay las mujeres afrodescendientes han vivido situaciones de violencia en mayor proporción que las mujeres no afro. El 78,5% de las primeras declaran haber vivido al menos un tipo de violencia de género en los ámbitos relevados, en comparación al 67,2% de las mujeres no afro. Esta diferencia de 11 puntos porcentuales sugiere que la interseccionalidad entre las desigualdades de género y étnico raciales podrían incidir en una mayor prevalencia de violencia basada en género"[9]. En ese sentido, recientemente en nuestro país se aprobó la ley 19580/17 *Violencia hacia las mujeres basada en género*, que incorpora específicamente la violencia étnica-racial[10], en un ejercicio de construir todo el proceso de políticas públicas desde una perspectiva interseccional.

Si bien existen diagnósticos y normativa, estamos lejos de contar con un sistema de justicia que contemple la racialidad de las víctimas de forma lo suficientemente amplia, incluyendo su clase social, género ascendencia étnico racial y cualquier otro mecanismo generador de discriminaciones y desigualdades. Se hace necesaria la formación en DDHH incorporando las herramientas de la interseccionalidad, como paradigma que conceptualmente tiene su origen en el movimiento de mujeres afro y que de forma decolonial permite generar políticas públicas de cercanía, de construcción colectiva y teniendo en cuenta las diversas realidades: reparando de forma diferencial a quienes el capitalismo racial y heteropatriarcal afecta tan específicamente, y que ha potenciado la naturalización de la violencia —física, intelectual y espiritual— hacia de las mujeres afro.

---

7 Versión completa disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=cHr8DTNRZdg

8 Más información en: https://www.youtube.com/watch?v=p5wyW8zV6Lw

9 Disponible en: http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/362/498_informe_2013_resultados_penpvbgg.pdf?sequence=1&isAllowed=y

10 Disponible en: https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu249019230104.htm

La tan mencionada interseccionalidad, es una *herramienta de lucha colectiva*[11] que nos ha permitido la acción política. Desde Mizangas, nos constituimos como un colectivo de mujeres jóvenes afrodescendientes en el año 2006, para la incidencia política, desde la interseccionalidad de género, la ascendencia étnico racial afro y generacionalmente. Nos conformamos como grupo feminista, antirracista y diverso (LGBTI) en la promoción y protección de los derechos humanos. Nuestros objetivos son: garantizar la participación de las mujeres afrodescendientes en todos los espacios sociales y ubicar nuestras demandas y propuestas en el escenario político social, logrando así contribuir al empoderamiento de las mujeres más jóvenes afrodescendientes. Nuestros principales ámbitos de acción son: el trabajo directo en la lucha contra el racismo heteropatriarcal, desde la educación, la cultura, con la afrodescendencia y la no discriminación; articulación con otros movimientos sociales desde una perspectiva de derechos humanos e interseccionalidad, con temáticas sobre derechos humanos; y la incidencia —trabajo coordinado con las autoridades— para la construcción conjunta y monitoreo del cumplimiento de políticas públicas. Por ello nos definimos como un movimiento de mujeres afrodescendientes, quienes proponemos y activamos nuevas formas de pensar y hacer la política.

Históricamente las mujeres racializadas hemos dado grandes batallas en contra del racismo manifiesto y la discriminación racial, la misoginia y las desigualdades que generan. Canalizamos y compartimos nuestras principales demandas conjuntamente con grupos sociales que se organizan y unen para hacer valer sus derechos, por tanto, nos percibimos como sujetas políticas de cambio.

En la actualidad, la resistencia negra se sigue organizando, tenemos en todo el país colectivos, organizaciones y comunidades que en distintos ámbitos trabajan la afrodescendencia y la lucha antirracista como mecanismo de transformación social y política, y todas son lideradas por mujeres afrodescendientes. Angela Davis nos devela que "cuando las mujeres afro se mueven toda la estructura de la sociedad se mueve con nosotras", nosotras creemos que estamos en tiempos de la "revolución de las hijas de África"[12].

11 Se refiere al Texto Interseccionalidad herramienta de lucha colectiva de Tania Ramírez, 2017 disponible en: https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Horizontes%20cr%C3%ADticos%20sobre%20afrodescendencia%20en%20el%20Uruguay%20contempor%C3%A1neo_0.pdf

12 Angela Davis, Conferencia Magistral en el Teatro Solis, Organizada por Horizonte Libertades: Mizangas, Ovejas Negras, Meeh y Más Vhidas, Montevideo, marzo de 2019. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=qgkzuUTwgDM&t=2245s

Informe sobre el pre referéndum Ley 19.684

Delfina Martínez[1]

El 19 de octubre de 2018 se aprueba en el parlamento uruguayo la Ley 19.684 denominada "Ley Integral para Personas Trans" que tiene como propósito equiparar las desigualdades estructurales de las que siguen siendo víctimas las personas trans en el Uruguay. Su reglamentación se concretó por el Decreto 104/019 de 29 de abril de 2019.

Si bien celebramos que formamos parte de un país que en comparación con la región se piensa progresista, creo que debemos hacer una lectura un poco más profunda sobre los debates que se dieron previo a la discusión parlamentaria, durante la misma y posteriormente. Momento en el que fue impulsada una campaña bajo el nombre "Un Solo Uruguay" por parte de legisladores del Partido Nacional y tejiendo alianzas con la iglesia neopentecostal "Dios es Amor", buscando derogar una ley que garantiza derechos, configurando discursos que pretendieron instalar en el imaginario colectivo que se trata de legislar en base a "privilegios".

Sin embargo, quienes hablan de supuestos privilegios son quienes tienen una expectativa de vida de más del doble que la de la población trans/travesti en Latinoamérica, que jamás corrieron riesgo de ser expulsados de sus hogares siendo niños por causa de su identidad de género, y mucho menos tuvieron que recurrir al comercio sexual frente a la falta de acceso al mercado laboral formal.

Entonces, ¿qué entienden por privilegios? Ahí es cuando me cuestiono si el sistema democrático en nuestro país tiene los mecanismos suficientes para garantizar el principio de progresividad y no regresividad que la Corte Interamericana de Derechos Humanos promueve.

En ese sentido, entendiendo que los derechos humanos no se plebiscitan, es donde hago énfasis al momento de pensar de qué lado están los privilegios y cómo se configuran.

El pasado 4 de agosto, el diario El País publicaba: "El pre referéndum realizado el pasado 4 de agosto le costó a la Corte Electoral unos US$ 230.000, según estiman en el organismo"[2]. Eso sí se cuentan solo los gastos en imprimir papeletas de adhesión, comprar papelería para labrar las actas de las mesas receptoras, alquilar vehículos y también recargar combustible.

[1] Activista travesti.

[2] https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/votacion-ley-trans-costo-us-millones-gastos-dias-libres-funcionarios.html

Pero, además de esta inversión, el pre referéndum le costó al Estado unos US$ 3.120.000 en los días libres que obtuvieron los funcionarios públicos que trabajaron ayer o estuvieron a la orden. Por ley, cada uno de los tres trabajadores que se desempeñaron en las mesas de votación se hizo de cinco días libres. Los primeros suplentes, por más que no hayan ido, se quedaron con tres días.

Como los perfiles de los convocados a trabajar en las mesas de votación son muy diversos, los cálculos se hicieron en función del salario promedio en el Estado. Según supo El País, la retribución media en la Administración Pública es de $40.000 al mes.

Por lo tanto, cada día libre costará $1.300. Cada uno de los titulares, que obtuvieron cinco francos, implica una inversión de $6.500. Los suplentes, en tanto, significarán $3.900 debido a que solo se hicieron de tres días. Por cada mesa -es decir, tres titulares y tres suplentes-, el Estado habrá gastado $ 31.200.

Este monto se debe multiplicar por los 3.500 circuitos que estuvieron operativos. Así se llega a una suma de $ 109.200.000, que equivalen a US$ 3.120.000 al tipo de cambio actual. Cabe destacar que estas cifras son una estimación y no implicarán un desembolso real en dinero, ya que estos jornales se habrían pago de todos modos. No obstante, si los funcionarios hubieran faltado sin justificación, les habrían sido descontados"[3].

La expectativa de vida de las personas trans y travestis en Latinoamérica según datos de la OEA sigue siendo menor a los 40 años[4]. En Uruguay según el censo trans realizado por el Ministerio de Desarrollo Social, sólo el 19% realizó su cambio de nombre y sexo en los documentos identificatorios, así mismo sólo el 2% supera los 65 años, mientras que el 74% de las mujeres trans y travestis dijo haber ejercido o estar ejerciendo la prostitución[5].

Hoy el ingreso promedio es de $ 7.418 mensuales, mientras que quienes superan los 51 años de edad ese ingreso disminuye llegando a obtener $ 3.764 por mes.

Propongo entonces a nuestros representantes revisar dónde pueden ver el privilegio en una ley de acciones afirmativas, que solo intenta equilibrar la balanza desde el punto de partida para un colectivo que recién ahora empieza a ser visible fuera de las esquinas de Bulevar Artigas y las notas policiales por asesinatos.

[3] Ídem.

[4] OEA (2015) "Violencia contra personas LGTBI". Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf

[5] MIDES (2016) "Primer Censo de personas trans" Disponible en: https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mides-datos-preliminares-primer-censo-trans



Foto: Rebelarte

8 de marzo: huelga feminista, día de lucha, movilización y resistencia

Coordinadora de Feminismos Uy[1]

Nos llamamos a una huelga feminista, porque es urgente, porque es necesario, porque es en nuestros cuerpos donde recae esta avanzada heteropatriarcal fascista y neocolonial.
Somos una semilla más de las tantas que nacen, que resisten al monocultivo de la tierra y al monocultivo de las ideas. Resistimos creando otras formas de hacer y de ser. Somos semillas en movimiento, diversas como la naturaleza. Somos semillas activas y rebeldes, porque queremos crecer en libertad y por eso estamos en tiempos de rebelión[2].

En el 2014 se realiza en Montevideo el primer encuentro de feminismos del Uruguay. Este encuentro, que no siendo el primer encuentro de feministas, si era el primero con cier-

1 La Coordinadora de Feminismos emerge luego del "I Encuentro de Feminismos de Uruguay" (8 y 9 de Noviembre de 2014), convocado como un espacio para mujeres feministas donde poder encontrarnos, buscando sinergias y puntos de encuentro para poder articular un movimiento feminista fuerte, activo y efectivo.

2 Convocatoria de la Coordinadora de Feminismos UY a la primera plenaria rumbo al 8M de 2019.

tas características de este tiempo, convocó a feministas orgánicas y no orgánicas para conversar, encontrarnos y compartir nuestras preocupaciones y deseos. De la plenaria final de este encuentro surge la Coordinadora de Feminismos, así como el fuerte deseo de "poner el 8 de marzo nuevamente en la calle". Durante los 80 se hicieron algunas manifestaciones grandes por el 8 de marzo, pero mientras pasó el tiempo, las actividades en esa fecha fueron cada vez más aisladas o acotadas únicamente a simbólicos actos institucionales.

Para el 2015 se hace la primer movilización de esta agrupación de feministas, que es la Coordinadora de Feminismos. Ya para ese momento estaba definida, espontáneamente, la impronta que tendrían esas movilizaciones. Movilizaciones ruidosas, alegres, danzantes, en donde quien quisiera podía llevar carteles y consignas propias, cantar y crear canciones, e intervenir en la marcha desde sus deseos. Esta impronta se fue fortaleciendo en el transcurrir de los años.

En el 2017 se convoca, en conjunto con feministas de otras partes del mundo, al primer paro internacional de mujeres. Este paro pone en cuestión no solo las acciones que hacemos mujeres y disidencias para sostener la vida y como parar de hacerlas irrumpe en el funcionamiento del sistema. Si no que también, problematiza sobre la herramienta del paro, cultivando un paro sin "carnerxs", amplio y flexible. Un paro del que nos apropiamos todas/es y lo adaptamos a nuestras realidades y posibilidades.

Este año, para prepararnos para el 2019, conversamos nuevamente sobre esta jornada de paro y allí decidimos convocar nosotres también a una huelga, una huelga feminista. La noción de huelga nos invita a pensar en un proceso, una huelga no es una acción concreta, es un período/tiempo de lucha, de una lucha con muchas acciones e instancias. La huelga feminista quiere hacer lugar para las luchas de todo el año, para poner en evidencia que esto es un proceso de transformación, que no es solo parar de ser funcionales, también es activar desde nuestras formas. Nuestro llamado a la huelga se hace extensivo a todas las esferas de nuestra vida y los territorios que habitamos. Implica reconocer y visibilizar las diversas estrategias de luchas y resistencia que desplegamos.

El funcionamiento de las coordinadora se basa en discusiones y acuerdos que hemos construido en el transcurso de nuestra práctica política, en aprendizajes y búsquedas para cambiar y sentirnos mejor en las formas en las que hacemos las cosas. Que también van variando y son flexibles a nuestras necesidades de cada momento. Este año el dejarnos afectar e intercambiar con otras/es fue un punto central.

Las plenarias son siempre abiertas. Desde febrero, cuando empezamos a organizar el 8 de marzo, hacemos convocatorias para avisar a les compas que se quieran sumar e invitarles a construir esto juntes. Sabemos que muchas/es quieren proponer y hacer para esa fecha, así como coordinar acciones que van a hacer por su lado.

Vienen distintas/es compañeras/es a sumarse. Y ya están asentados ciertos acuerdos, una impronta de trabajo que fue permeando a otras/es compañeras/es. La horizontalidad,

no estrados, la lectura colectiva, no votar, no pedir al Estado, hablar desde nosotras mismas y para nosotres mismes. Pensar un feminismo que luche por todos los temas, no los hegemónicamente exclusivos "de las mujeres" (género y sexualidad). Durante este tiempo se arman comisiones de trabajo que van cubriendo lo que hemos aprendido que precisamos hacer para esa fecha.

El proceso y las formas en las que queremos hacer las cosas es parte de nuestro accionar político y conforman este tiempo de huelga y rebelión. Queremos romper con la dinámica vertical y delegada entre organizadoras y asistentes. Entendemos que la huelga, la marcha y todas las acciones de ese día se construyen entre todes/as, sin dejar de considerar los distintos lugares que en ese proceso habitamos. Un punto importante de esto, es el autocuidado, creemos que autocuidarnos es algo que está bueno hacer todas/es. Más allá que hay tareas que haremos desde quienes participamos de esa comisión, invitamos a todas a cultivar ese autocuidado, a reaccionar si hay una situación que violente a algune compañere, a pensar el espacio de la marcha como un espacio propio.

Un tema clave que se vino discutiendo hacia este 8 de marzo, pero no exclusivamente, fue justamente, cuál o quienes son les sujetes politiques (el sujeto político, la sujeta política) de los feminismos. Esto se materializó en intercambios sobre cómo nombrarnos, frente a preguntas y cuestionamientos sobre si la categoría mujer nos incluye a todas/es o no, sobre cómo queremos enunciar nuestras existencias. Frente a esta discusión definimos no considerar a la categoría mujer como universal, y tomarnos el tiempo y la responsabilidad de nombrarnos, de reconocernos, con la especificidad de cada una de nuestras existencias. Esta lucha es de lesbianas, trans, travestis, mujeres, no binaries, tortas, integrando también las múltiples interseccionalidades que nos construyen.

Este año la creación de la proclama y su proceso se dejó afectar por las realidades que atraviesan nuestros cuerpos. Desde poder decir desde nuestros feminismos sobre los distintos temas que nos preocupan, que nos involucran, para construir redes con otres/as que están dando esas luchas más concretamente y potenciarnos colectivamente.

Se definieron varios temas: a partir de la propuesta de colectivos y compañeras/es, el extractivismo, la avanzada fascista, las maternidades, la educación, la violencia homolesbotransodiante, el punitivismo y la justicia patriarcal, la precarización de la vida, la trata y explotación sexual, las disidencias y travesticidios, el encierro y la violencia sexual. Se hizo un proceso de difusión de cada eje. Estos ejes se construyeron en conjunto con distintos colectivos y grupos de feministas, entre elles/as: Desmadres, Comisión de Mujeres de Ades, Dónde Están Nuestras Gurisas, Coordinaciones Contra Upm2, Mizangas, Vilardevoz, Mujeres de la Lucha Antimanicomial, etc.

Nuestras luchas buscan las formas autónomas y autogestivas, se hacen y re-hacen en los procesos, tratando de romper el tiempo patriarcal y dar paso a la creatividad, poniendo con nuestras cuerpas la política en el espacio público. La acción política desde el cuerpo es

algo que nos caracteriza, conjuramos el dolor y la rabia en las calles, transformando y construyendo el mundo que queremos.

Paremos, dónde y cómo podamos. Paremos de producir, de cuidar, de consumir. Hagamos asambleas, reflexionemos y cuestionemos cada opresión que vivimos. Sigamos desplegando toda nuestra creatividad para invitar a otras y a otres, para salir a la calle y mantener abierto el tiempo de rebelión[3].

Ejes

Los eslabones de la cadena de opresión y violencia que se expanden en cada territorio y recaen sobre nuestros cuerpos, son los que despiertan nuestras luchas.

Sigamos desplegando toda nuestra creatividad para seguir tejiendo nuestras luchas y mantener abierto el tiempo de rebelión.

Maternidades

La organización de la crianza estructura la manera en que se organiza la vida. Es urgente luchar por otras formas, sustentadas en la libertad, el respeto y el cuidado mutuo. Desde los feminismos deseamos interpelar al orden social que hace de la maternidad una institución opresiva, tanto para las que son madres como para las que no han podido o no quieren serlo, encerrada dentro de los límites de la familia tradicional u otros arreglos familiares que reproducen el aislamiento y el agobio.

Deseamos deconstruir las formas de maternar que nos propone el patriarcado y radicalizar las maternidades para construirlas feministas, antipatriarcales y anticapitalistas.

Punitivismo y justicia patriarcal

La justicia patriarcal ignora, invisibiliza y silencia nuestros relatos, perpetuando y siendo cómplice de la violencia machista. El sistema político, en un intento de capitalizar nuestra fuerza colectiva, aprobó el agravante de penas por "femicidio". No es un asunto de aumento de penas, ni respuesta punitiva, ni privación de libertad. El sistema patriarcal, racista y colonial en que vivimos está enraizado profundamente en nuestra sociedad; el estado y su aparato represivo son pilares que lo sostienen.

Nombrar el problema es distinto que reducirlo a soluciones punitivas. No alcanzan las leyes si la justicia es patriarcal. Necesitamos pensar la justicia en clave feminista, una justicia que desborde lo normativo, una justicia que no abone el miedo, una justicia que prefigure otros modos de relacionarnos.

---

[3] Convocatoria de la Coordinadora de Feminismos UY al 8M de 2019.

Precarización de la vida

Esa violencia es sistémica y está en todas partes. El desempleo, la tercerización y la precarización, bajo la complicidad del mercado y el Estado, recaen y se profundizan sobre nosotras y nosotres. Nos preparamos más, se nos reconoce y se nos paga menos. Se nos valora de forma desigual de acuerdo a nuestras procedencias, raza, clase e identidad de género. Estamos hartas de la múltiple jornada, de que se invisibilice, desprecie y desvalorice el cuidado que hacemos de otras y otros, que se nos niegue como trabajo o se pague de la peor forma. Son nuestras cuerpas las que hacen frente a la crisis, a la feminización de la pobreza y al racismo, y los que tejen estrategias para hacer andar la vida.

Paremos, dejemos de producir y de cuidar. Queremos tiempo para cuidarnos entre nosotras y nosotres, para hermanarnos y echar andar nuestros deseos. Estamos produciendo aquí y ahora una forma política otra, empecinada en cambiarlo todo y revolucionar nuestras vidas.

Educación

En las instituciones educativas, donde nuestra presencia supera ampliamente a la de los varones, nuestro trabajo y accionar siguen desvalorizados e invisibilizados. Somos objeto de un violencia institucional patriarcal, racista y colonial que expulsa tempranamente a estudiantes para dedicarse a cuidar y producir, afectando sobre todo a los sectores populares. Como trabajadoras también se ven cercenadas nuestras posibilidades para formarnos.

Estas prácticas y racionalidad se reflejan en los contenidos curriculares que niegan nuestro presencia y aportes a lo largo de la historia y reproduce los roles estereotipados de género. Por eso reivindicamos el protagonismo de nuestra lucha y levantamos nuestra voz. Reinventemos nuestras prácticas, construyamos formas otras, que nos encuentre juntas y juntes a estudiantes, madres y cuidadoras y a quienes asumen las tareas de educar y enseñar.

Trata y explotación sexual

Es necesario acabar con todas las formas de cosificación y violencia hacia nuestras cuerpas. Denunciamos enérgicamente la desaparición de mujeres, niñas, adolescentes y otros cuerpos feminizados en manos de las redes de trata y explotación sexual. Denunciamos la complicidad del Estado, de los medios, el sistema económico y judicial. No queremos más desaparecidas por las redes mafiosas.

Queremos una sexualidad libre de violencia, que no se sujete al deseo masculino ni a los estereotipos de género y raciales. Una sexualidad nuestra, para nosotras y nosotres.

Avanzada fascista

Somos parte de una historia y un presente de lucha que desborda fronteras. La lucha feminista de estos años conforma un entramado de resistencias frente a la avanzada fascista, militarista, misógena, racista, homofófica, lesbofóbica y transfóbica que se expande en nuestro continente. Una avanzada que es parte de la contraofensiva que se orquesta desde las alianzas militar, financiera y religiosa, que redoblan la jerarquía y la violencia heteropatriarcal, racista y colonial.

En cada militante asesinada, en cada protesta criminalizada y reprimida desarrollamos nuestras propias formas de luchar, de comunicarnos, de circular información sin el filtro conservador de los grandes medios. Construimos redes y nos hacemos fuertes, nos hermanamos con otras y otres para seguir con la voz en alto.

Disidencias y travesticidios

Sin trans, travas, lesbianas, tortas, mujeres y compas no binaries no hay huelga. Nos encontramos, nos conocemos y reconocemos una vez más en las calles tejiendo redes, resistiendo. Es urgente que nuestras voces sean escuchadas, no más relatos en tercera persona. Porque son nuestras cuerpas, nuestras vidas las que sufren la exclusión del sistema educativo y de salud. Es sobre nuestras cuerpas que recae la precarización y la marginalización. Porque nos matan, nos desaparecen, nos silencian, nos invisibilizan.

Alzamos nuestra voz una vez más por las y les compas asesinadas, desaparecides, torturadas. Es urgente frenar el avance disciplinador y la injerencia que tienen las instituciones religiosas sobre nuestra existencia. Resistimos ante todo discurso odiante, biologicista, moralista, fundamentalista y excluyente. Resistimos ante la heteronormatividad impuesta por este sistema heteropatriarcal, machista, clasista, colonial y racista.

Extractivismo

La explosión del modelo desarrollista y extractivista, anclado en los megaproyectos del capital, como la deforestación, el monocultivo, la contaminación y privatización del agua, genera la expropiación y deterioro de territorios, urbanos y rurales. Un modelo que afecta nuestra biodiversidad y altera los ciclos de la vida, impactando principalmente en nuestras cuerpas y comunidades, en lo que comemos, bebemos, respiramos y habitamos.

Enfrentamos colectivamente a quienes en nombre de la propiedad y el desarrollo nos atacan. Buscamos transformar nuestras condiciones de vida, explotación y dominación, y desplegamos múltiples formas de resistencias. Sostenemos y colocamos en el centro la vida y la naturaleza, recreando entramados comunitarios y formas nuevas de vivir y habitar el territorio y nuestros cuerpos-territorios. Mientras nos sanamos colectivamente defendemos lo común.

Encierro

Los encierros no curan. Políticas, prácticas y discursos carcelarios y manicomiales crean enfermedad, atacan nuestras cuerpas. Excluidas y encerradas de formas múltiples: con discapacidad, presas, locas, pobres, mujeres, travas, lesbianas, tortas, negras. Somos separadas, aisladas y capturadas por el patriarcado, el capitalismo y el racismo. Nos enloquece y encierra una sociedad que violenta y excluye, donde somos vulneradas, medicalizadas y patologizadas constantemente.

Reivindicamos ser libres, decidir por nosotras mismas, gozar nuestra sexualidad sin miramientos y tener voz. Nos encontramos, resistimos y quebramos los encierros.

Violencia sexual

La violencia patriarcal toma cuerpo en muchas formas y una de ellas es la violencia sexual. Estamos hartas del acoso callejero, en el ámbito laboral y educativo o en cualquier espacio público. Estas prácticas y racionalidad nos recuerdan constantemente que la cultura de la violación está para disciplinarnos. Nos remarcan que las calles no son nuestras, que las noches no son nuestras. Nuestros hogares tampoco son nuestros si en ellos también nos violan. El miedo se expande en nuestras cuerpas, subrayando el pacto corporativo machista. Se nos culpa de que nos violen y violenten y se justifica al agresor, nos quieren calladas y sumisas.

Estamos en alerta ante todas estas violencias. Confiemos en lo que sentimos: si decimos que no es no, si no dijimos que si también es no. Estamos y seguiremos construyendo espacios seguros. Sigamos rompiendo el silencio. Ante la violencia machista autodefensa feminista.

8 de marzo 2019 ¡Huelga Feminista!

Memoria de lucha, día de paro, tiempo de rebelión

Nosotras compañeras, desde las niñas hasta las de más edad. Nosotres, que estudiamos, trabajamos en nuestras casas y fuera de ellas. Nosotras las libres, las encerradas y las locas. Nosotres que tenemos la piel de diversos colores y raíces en distintos pueblos. Nosotres que deseamos amar fuera de las reglas heteronormativas. Nosotras las que parimos, las que no podemos o no queremos hacerlo. **¡Paramos y estamos juntas, en alerta y en las calles una vez más!**

Este 8 de marzo traemos a la memoria la lucha de las mujeres, trans, travas, tortas, lesbianas y disidencias. Su fuerza es nuestra fuerza. Somos parte de una historia y un presente de rebeldía que desborda fronteras. La lucha feminista conforma un entramado de resistencias frente a la avanzada fascista, misógina, racista, homofófica, lesbofóbica y transfóbica que se expande en nuestro continente. Una avanzada que es parte de la contraofensiva que se orquesta desde las alianzas militar, financiera y religiosa, que redoblan las jerarquías y las violencias.

Estamos en **Huelga feminista**, porque deseamos deconstruir la maternidad como institución opresiva. **¡Radicalicemos las formas de maternar para construirlas feministas y anticapitalistas!** Estamos en Huelga porque en las instituciones educativas nuestro trabajo y accionar siguen desvalorizados e invisibilizados, porque los contenidos curriculares niegan nuestra presencia y aportes. **¡Construyamos otras prácticas que nos encuentren juntas y juntes a estudiantes, madres y cuidadoras!**

Estamos en **Huelga feminista**, porque estamos hartas del acoso callejero y de la violencia sexual. La cultura de la violación está para disciplinarnos. Nos remarca que las calles no son nuestras, que las noches no son nuestras. Nuestros hogares tampoco son nuestros si en ellos también nos violan. **Confiemos en lo que sentimos: si decimos que NO es NO, si NO dijimos que sí también es NO. Sigamos rompiendo el silencio. ¡Ante la violencia machista, autodefensa feminista!**

Estamos en Huelga, porque la justicia ignora, invisibiliza y silencia nuestros relatos, perpetuando y siendo cómplice de la violencia machista y los feminicidios. El sistema patriarcal, racista y colonial conforman el estado y su aparato represivo. Nombramos el problema, sabemos que no es un asunto de soluciones punitivas, ni de aumento de penas, ni privación de libertad. No alcanzan las leyes si la justicia es patriarcal. **¡Necesitamos una justicia feminista que parta de nosotras, que desborde lo normativo y se ubique fuera de la lógica del miedo!**

Estamos en **Huelga feminista**, porque el desempleo, la tercerización y la precarización, bajo la complicidad del mercado y el Estado, recaen y se profundizan sobre nuestros cuerpos, que le hacen frente a la crisis, la feminización de la pobreza y al racismo. **Segui-**

remos tejiendo estrategias de resistencia para cuidarnos entre nosotras y revolucionar nuestras vidas.

Estamos en **Huelga feminista**, porque los encierros no curan, porque nos enloquece y aísla una sociedad que violenta y excluye, donde somos medicalizadas y patologizadas constantemente. **Reivindicamos ser libres, nos encontramos, resistimos y quebramos los encierros**.

Estamos en **Huelga feminista**, para acabar con todas las formas de cosificación y violencia hacia nuestras cuerpas. Denunciamos la desaparición de mujeres, niñas, adolescentes y otros cuerpos feminizados en manos de las redes de trata y explotación sexual con la complicidad del estado, de los medios, el sistema económico y judicial. **Queremos una sexualidad libre de violencia, que no se sujete al deseo masculino ni a los estereotipos de género y raciales. Una sexualidad nuestra, para nosotras y nosotres.**

Estamos en **Huelga feminista**, porque la explosión del modelo desarrollista y extractivista, anclado en los megaproyectos del capital, que suponen la forestación, el monocultivo, la contaminación y privatización del agua, genera la expropiación y deterioro de territorios, urbanos y rurales. Enfrentamos colectivamente a quienes en nombre de la propiedad y el desarrollo nos atacan. **Colocamos en el centro la vida y la naturaleza, recreando entramados comunitarios, y formas nuevas de vivir y habitar el territorio**.

Estamos en **Huelga feminista**, para que nuestras voces como trans, travas, lesbianas, tortas, mujeres y no binaries sean escuchadas. Porque nos matan, nos silencian, nos invisibilizan. Es urgente frenar el avance disciplinador y religioso sobre nuestra existencia. **Resistimos ante todo discurso odiante, biologicista, moralista y fundamentalista**.

En cada militante asesinada, en cada protesta criminalizada y reprimida desarrollamos nuestras propias formas de luchar, de comunicarnos, de circular información sin el filtro conservador. Nos reinventamos en la lucha y sentimos la experiencia de libertad. Desplegamos nuestra creatividad y nuestra fuerza colectiva, nos hermanamos para seguir con el puño el alto y la dignidad rebelde.

Tiemblen que las brujas hemos vuelto. Porque somos de ahora, de siempre, de todos los tiempos, de aquí y de allá. Nuestras luchas se expanden, se cruzan, se enlazan, estamos en rebelión y nos empecinamos en cambiar la vida.

¡Feminismos en las plazas, las casas, las camas y en todas partes!
¡Viva la Huelga feminista!
¡Viva el 8 de marzo!

COORDINADORA DE FEMINISMOS DEL URUGUAY

Verificado.uy:
la primera herramienta de periodismo colaborativo diseñada para mitigar el efecto de la desinformación electoral en Uruguay

Ana Matyszczyk[1]

Verificado surge en Uruguay como una alternativa para mitigar el impacto que deja la desinformación en años electorales a través del periodismo colaborativo, pactado en una unión histórica que han hecho más de cien actores, repartidos entre de medios de comunicación del interior y de la capital, junto a representantes de la academia y la sociedad civil. Es una propuesta que se ha implementado en una pequeña y potente lista de países que se animaron a correr riesgos y probar mecanismos que ayuden defender la calidad los circuitos informativos con los que interactúa de la población de un país.

El fenómeno de la desinformación existe desde inmemoriales. Aquellos mensajes que emitidos con la intención de generar reacciones concretas en la gente circulan hace siglos. Y, de acuerdo a las experiencias internacionales del último tiempo, está comprobado que durante los períodos electorales estos flujos desinformativos se incrementan sustancialmente. Y con ellos también aumenta el riesgo al que quedan expuestos los ciudadanos.

La desinformación enmarcada en contextos políticos es peligrosa. Provoca que la sociedad tome decisiones y defina su futuro basada en el engaño. El siglo XX sirve como antecedente para visualizar cuán alto es el potencial de riesgo, en este sentido, y el daño que le puede ocasionar a un país, e incluso al mundo.

Joseph Goebbels fue el ministro de propaganda política que designó Adolfo Hitler para, justamente, propagar la ideología nazi entre la Alemania de mediados del siglo XX. Él se apoyo en conceptos claves de la desinformación: repetir una mentira reiteradas veces hasta que se transforme en verdad. Goebbels se apoyó en la tecnología estrella de aquellos años: la radio. Y se encargó que la mayoría de las familias alemanas tuviera un aparto de esos en sus casas y de colocar, también, este aparato en lugares de concurrencia pública para poder amplificar su mensaje y alcanzar mayores índices de audiencia.

Así se diseñaron campañas desinformativas mentirosas, engañosas y las reprodujo ese mismo mensaje engañoso una y mil veces por la radio. Y logró lo que buscaba: los alemanes se convencieron que eran, efectivamente, una raza superior y que los distintos debían ser exterminados.

Las campañas desinformativas del siglo XXI tienen algo distinto a las de Goebbels y es la variable tiempo. Lo que al nazismo le costó tal vez meses o años propagar, hoy se reduce

1 Periodista, Coordinadora de Verificado.uy

a lo que tardamos en hacer clic. Las redes sociales y el concepto de viralización reconfiguraron al fenómeno de la desinformación de antaño. Las amplificaciones de los contenidos no verificados pueden amplificarse a costos muy reducidos y con una eficiencia muy elevada. Y el peligro, entonces, se intensifica.

En 2019, Uruguay enfrenta el desafío de atender el fenómeno de la desinformación con un reto particular porque, al ser año electoral, los medios de comunicación convencionales están con mayor trabajo que en cualquier otro año. Esto hace que muchos de ellos no tengan margen para poder enfrentar el desafío de manera eficaz, si se lo proponen de forma unitaria o de manera aislada.

Dos motivos explican ese escenario: la industria periodística local atraviesa complicaciones financieras para reinventar un modelo de negocio rentable. Y, además, los medios de prensa, con lo que tienen, deben atender una demanda informativa mayor que habitual, donde, muchas veces, se ven obligados a contratar personal adicional de forma temporal para abastecer las coberturas vinculadas a la actualidad electoral del país. Poco margen queda -por no decir ninguno- para financiar departamentos de *factchecking* orientados a atender el problema desinformativo que afecta a su audiencia.

Por esto surge Verificado[2]. Por necesidad. Nace con la idea de articular un sistema dedicado de manera exclusiva al abordaje la desinformación electoral. Y el mecanismo que utiliza, también es interesante. La coalición se propone mitigar el impacto negativo a través del periodismo colaborativo, un sistema de trabajo inédito entre los medios de comunicación uruguayos.

El consorcio reúne a más de 100 medios entre periódicos impresos, portales de noticias digitales, radios, canales de televisión, revistas, agencias internacionales de noticias y semanarios. Además convoca a cuatro universidades del sistema público y privado y a cinco organizaciones de la sociedad civil.

La dinámica laboral responde a un equipo de periodistas que integran la redacción del grupo y trabaja de manera diaria. A través de monitorios matutinos y vespertinos de las redes sociales, un equipo de chequeadores identifican aquellos mensajes virales con contenido sospechoso. Se arman listas de chequeos a realizar que se priorizan en función de la relevancia social y de la viralización alcanzada en redes sociales.

Se seleccionan y se comienza la investigación a cargo de periodistas especializados en este tipo de coberturas. El texto pasa por una triple edición para, finalmente, amplificarse entre todos los actores que conforman la coalición. Esta publicación en red entre más de 100 actores permite que el impacto social sea mayor a que si un medio, de forma aislada, publica únicamente entre su audiencia.

2 https://verificado.uy/

La misma operativa se aplica al discurso público que los candidatos presidenciales. Pero aquí el universo de trabajo está limitado a lo que expresen los políticos, únicamente, en las instancias de debate televisivo. Aquellos datos pasibles de ser chequeados serán también verificado por el grupo y amplificados por la red de socios.

El resultado, entonces, es mucho más eficaz a que si un medio de forma aislada identifica un contenido engañoso y, posteriormente, publica entre su audiencia –reducida- el chequeo de esa información. El sistema de periodismo colaborativo permite, entonces, alcanzar índices de audiencia superiores al trabajo individual de un medio de prensa. Porque entre los más de 100 empresas que conforman el grupo hay distintos géneros –formato de publicación- y diferentes orientaciones ideológicas, lo que conlleva el resultado de audiencia heterogénea y numerosa.

Si bien el periodismo colaborativo es novedoso para el Uruguay, no lo es para el resto del mundo. Países como Estados Unidos, Francia, Reino Unido, España, México, Brasil y Argentina los han implementado en los últimos años. Verificado, entonces, ubica a Uruguay en la pequeña lista de democracias del mundo que diseña este tipo de experiencias periodísticas para mitigar el efecto negativo de la desinformación.

Pero hay una diferencia con el resto del mundo. Uruguay es el único país que profundizado en la lógica colaborativa mucho más que cualquier otra región. Somos el primer país del mundo que entendió que esta batalla no puede darse únicamente con los medios de comunicación. Que solo con el periodismo no alcanza.

La experiencia uruguaya difiere del resto porque en su concepción se convocó, además de las clásicas empresas informativas, a representantes de la sociedad civil y a universidades públicas y privadas. Porque en el siglo XXI las gente dejó de ser simplemente un receptor y pasó a ser un emisor. Ahora se ubican dentro de los actores que también emiten información a través de sus redes sociales. Esto implica una responsabilidad. Y por lo tanto deben también integrar un mecanismo de respuesta. Deben, además, entrenarse en el asunto y ser conscientes que este problema debe interpelar a cada uno, no solo a los periodistas.

Hoy la universidades uruguayas han iniciado *papers* e investigaciones académicas sobre la experiencia de Verificado para construir un legado sobre una herramienta inédita en el país, que pretende integrar a diferentes actores para combatir un problema colectivo durante el año electoral.

Lo que en Uruguay –y en el mundo- empezó como un proyecto periodístico, en este país de América Latina evolucionó hasta convertirse en un proyecto cívico y este enfoque es de un valor importantísimo para dimensionar la gravedad del problema y una posible herramienta de solución al mismo.

Es importante limitar el concepto de “solución” para no generar falsas expectativas. Que exista un experiencia como Verificado en un país no quiere decir que, gracias a ella, ese territorio quedará libre y exento de la desinformación. Eso no es cierto. La desinformación

seguirá creciendo e intensificándose año tras año, con Verificado o sin Verificado. Lo que sí supone esta coalición que, desde 2019, más de 100 medios de prensa uruguayos entendieron que a través de la sumatoria de sus esfuerzos puede construir un posible camino para mitigar el daño social que imprime la desinformación en la comunidad.

Una sociedad mejor informada es una sociedad más libre y es en pleno estado de libertad que los ciudadanos deben elegir el futuro gobierno de su país.

Anexo Legislativo

Anexo legislativo
Legislación sobre derechos humanos

Octubre 2018 – octubre 2019

Leyes

Ley 19.682. Se regula el derecho de protección y reconocimiento del apátrida. Reunificación familiar. No rechazo. Documentos de identidad. Competencias de la Comisión de Refugiados. Procedimientos.

Ley 19.683. Se aprueba el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario/Fundamental/Básico y Medio/Secundario entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados, suscrito en la ciudad de San Juan, República Argentina, el 2 de agosto de 2010.

Ley 19.684. Ley integral para la personas trans. Derechos. Creación y competencia de la Comisión Asesora Honoraria de Cambio de Identidad y Género. Régimen reparatorio para las personas trans nacidas con anterioridad al 31/12/1975, que acrediten en forma fehaciente que por causas relacionadas a su identidad de género, fueron víctimas de violencia institucional o privadas de su libertad, habiendo sufrido daño moral o físico, así como impedidas del ejercicio pleno de los derechos de la libre circulación, acceso al trabajo y estudio.

Ley 19.685. Se apruebas disposiciones para la promoción del desarrollo con equidad de género. Se establece un mecanismo de reserva mínima de mercado del 30% para las compras centralizadas y del 100% para las no centralizadas, de bienes alimenticios provenientes de Organizaciones Habilitadas. Cuando se trate de bienes alimenticios provenientes de Organizaciones Habilitadas con igualdad de Género (OH+G), siempre que exista oferta, se establece un mecanismo de reserva mínima de mercado del 50% en los porcentajes establecidos en el inciso precedente para las compras centralizadas y no centralizadas.

Ley 19.689. Se establecen incentivos para la generación de nuevos puestos de trabajo y otras modificaciones a la ley de empleo juvenil nº 19.133.

Ley 19.690. Se crea en el ámbito del Banco de Previsión Social, ante la insolvencia del empleador el Fondo de Garantía de Créditos Laborales.

Ley 19.691. Se aprueban distintas disposiciones para la promoción del trabajo para personas con discapacidad. Los empleadores de la actividad privada que cuenten con 25 o más trabajadores permanentes, en todo nuevo ingreso de personal que se produzca a partir de la vigencia de la presente ley, deberán emplear a personas con discapacidad (artículo 2°

de la Ley Nº 18.651, de 19 de febrero de 2010), que reúnan condiciones y la idoneidad para el cargo, en distintos porcentajes detallados.

Ley 19.695. Se aprueban modificaciones al Sistema de Previsión Social Militar.

Ley 19.715. Se determina el 23 de octubre de cada año como "Día del Periodista y del Trabajador de los Medios de Comunicación en todos sus ámbitos" el que se declara feriado no laborable para los mismos.

Ley 19.717. Se declara de interés general y se crea la Comisión Honoraria Nacional del Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas.

Ley 19.720. Se modifican disposiciones de la ley orgánica de la Unidad Alimentaria de Montevideo. Unidad Agroalimentaria Metropolitana.

Ley 19.721. Se regulan los servicios de seguridad privada. Trabajadores. Infracciones. Controles.

Ley 19.722. Se declara el 21 de julio de cada año el "Día del Trabajador Portuario". Ese día será considerado feriado pago para todos los trabajadores que desempeñan actividades en los puertos de la República, sin importar la naturaleza del empleador ni el régimen laboral aplicable.

Ley 19.723. Se modifican disposiciones de la ley nº 18256, referente al empaquetado y etiquetado de productos de tabaco.

Ley 19.727. Pensión alimenticia. Se establece la imposición de efectuar declaración jurada de bienes e ingresos de los deudores alimentarios.

Ley 19.728. Se declara de interés nacional el tratamiento contra la fibromialgia. Programa referido a fibromialgia.

Ley 19.729. Se modifica la ley 18.345, referente a la licencia especial para trabajadores de la actividad privada con hijos o familiares a cargo con discapacidad.

Ley 19.732. Se modifica la ley de Inclusión Financiera, Ley nº 19.210.

Ley 19.744. Se declara el 9 de marzo de cada año, Día Nacional de Concientización de la Salud Cardiovascular de la Mujer.

Ley 19.747. Modificación del capítulo XI del Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley nº 17.823.

Ley 19.750. Se declara el día 15 de junio de cada año "Día Nacional del Trabajador de la Enseñanza Privada" como feriado no laborable para los trabajadores que desempeñan esa actividad.

Ley 19.751. Se aprueba el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Uruguay y el Gobierno del Ecuador para la Protección, Conservación, Recuperación y Restitución de

Bienes del Patrimonio Cultural y Natural que hayan sido Materia de Robo, Hurto, Saqueo, Transporte, Tráfico y/o Comercialización Ilícitos, suscrito el 16 de octubre de 2013.

Ley 19.763. Se modifican distintas disposiciones de la ley nº 18.446 relativa a la Institución Nacional de Derechos Humanos.

Ley 19.764. Se garantiza el acceso a la información a las personas con discapacidad visual respecto del rotulado de medicamentos.

Ley 19.765. Se establece un régimen especial de exportaciones para las micro y pequeñas empresas. Excención de tributos. Procedimiento de despacho aduanero simplificado.

Ley 19.768. Archivología. Reconocimiento de su condición profesional y regulación de su actividad.

Ley 19.770. Licenciado en Nutrición. Regulación del ejercicio de la profesión.

Ley 19.771. Otorgamiento y uso de viáticos a funcionarios públicos. Regulación.

Ley 19.772. Normas sobre el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata.

Ley 19.773. Se aprueba el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, o "Acuerdo de Escazú".

Ley 19.775. Se modifica la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. Derechos, Obligaciones, Prohibiciones e Incompatibilidades.

Ley 19.776. Compatibilidad entre el desempeño de la actividad artística y la percepción de jubilación. Derogación del inciso segundo del artículo único de la ley nº 19.154.

Ley 19.778. Regulación de la profesión universitaria de trabajo social. Competencias. Obligaciones. Principios éticos.

Ley 19.783. Se promueve la inocuidad y la transparencia comercial en la comercialización de carnes. Competencias inspectivas y sancionatorias del Instituto Nacional de Carnes.

Ley 19.785. Creación del Consejo Asesor y Consultivo (CAC) del Directorio del INAU integrado por niños, niñas y adolescentes que al momento de asumir sus respectivos cargos tengan entre trece y diecisiete años de edad. Creación de consejos asesores de las Direcciones Departamentales en cada uno de los departamentos.

Ley 19.788. Aprobación de la Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal, Ejercicio 2018. Se modifica el inciso segundo del artículo 93 de la Ley Nº 19.670 referente a la dependencia del Equipo Especializado en Graves Violaciones a los Derechos Humanos creado en el ámbito del Ministerio del Interior.

Ley 19.789. Se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, suscrito el 25 de octubre de 2016, en Cartagena de Indias, Colombia.

Ley 19.790. Normas para el ejercicio del Derecho al voto de personas en situación de discapacidad motriz. Quien se encuentre en situación de discapacidad motriz transitoria o permanente, y debiere votar en un local de difícil acceso prevista por el artículo 2º) de la presente ley, podrá sufragar, ante la Comisión Receptora de Votos que, entre aquéllas pertenecientes a la misma serie que corresponda al votante, indique la reglamentación.

Ley 19.791. Se aprueban medidas preventivas para instituciones que impliquen trato directo con niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas mayores en situación de dependencia. Solicitud de antecedentes judiciales de la persona a ser contratada por parte de ciertas instituciones.

Ley 19.795. Se modifica el nombre de la Represa Hidroeléctrica actualmente denominada "Dr. Gabriel Terra", por el de "Rincón del Bonete".

Ley 19.796. Se aprueba el Convenio de Cooperación para la Prestación de Servicios en la Esfera de la Salud entre el Ministerio de Salud Pública de Cuba y el Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay y sus Anexos, suscritos en la ciudad de Montevideo, el 28 de noviembre de 2018.

Ley 19.797. Modificación de la ley nº 17.060 referente al régimen de declaraciones juradas de funcionarios públicos.

Ley 19.798. Se establecen medidas para mejorar las actividades de control y tratamiento de diabetes y otras enfermedades no transmisibles.

Ley 19.799. Modificaciones al Convenio que establece la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

Ley 19.808. Se aprueba el "Tratado de Singapur sobre el Derecho de Marcas, su Reglamento y la Resolución de la Conferencia Diplomática Suplementaria al Tratado de Singapur sobre el Derecho de Marcas y a su Reglamento", firmado en Singapur, el 27 de marzo de 2006, y la reserva correspondiente.

Ley 19.811. Se aprueba el Acuerdo de Sede entre el Uruguay y la Corte Permanente de Arbitraje. Uruguay será país sede para procedimientos de arbitraje y solución pacífica de controversias.

Ley 19.820. Fomento y promoción de emprendimientos. Soporte institucional. Plan Nacional de Emprendimientos. Sociedad por acciones simplificada.

Ley 19.821. Promoción de desarrollo del teatro independiente. Declaración de interés general. Creación del Consejo Nacional Honorario del Teatro Independiente.

Ley 19.822. Se comete a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) la búsqueda de las personas detenidas y desaparecidas en el marco de la actuación ilegítima del Estado ocurrida entre el 13 de junio de 1968 al 26 de junio de 1973, así como durante el terrorismo de Estado desplegado entre el 27 de junio de 1973 al 28 de febrero de 1985. Acceso a lugares y archivos de inteligencia. Archivos y repositorios documentales existentes en la órbita del Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia pasarán en su totalidad a la INDDHH.

Ley 19.823. Código de ética en la función pública. Buenas prácticas de actuación. Buena Fé. Legalidad. Imparcialidad. Transparencia. Eficacia y eficiencia. Prohibiciones.

Ley 19.826. Se modifica el régimen previsional de la Caja Notarial de Seguridad Social.

Ley 19.828. Sistema deportivo. Principios rectores y regulación general. Cometidos de la Secretaría Nacional del Deporte. Control estatal de entidades deportivas. Comité Olímpico Uruguayo. Salud de deportistas.

Ley 19.829. Normas sobre gestión integral de residuos. Política nacional de residuos. Directrices. Planificación. Prevención. Inclusión social, laboral y productiva de los clasificadores en la gestión de residuos. Residuos especiales. Información, educación y participación pública.

Ley 19.831. Regulación de la libertad vigilada.

Ley 19.837. Se sustituyen los artículos 119 y 141 de la ley nº 18.407 de Cooperativas de vivienda.

Decretos

Decreto 356/018. Se crean distintos tipos de visa consular para el ingreso al país, para aquellas nacionalidades que así lo requieran.

Decreto 360/018. Se autoriza al BPS a otorgar en 2018 y 2019 un beneficio especial consistente en una canasta de fin de año en dinero, cuyos valores se detallan en el presente decreto, a los jubilados y pensionistas y beneficiarios de las asistencia a la vejez prevista por la ley n.º 18.241.

Decreto 368/018. Se establecen medidas para que los usos de las aguas públicas aseguren aquel caudal que permita la protección del ambiente y criterios de manejo ambientalmente adecuados de las obras hidráulicas.

Decreto 402/018. Se regulan la políticas de compras públicas sostenibles.

Decreto 421/018. Se aprueba la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano.

Decreto 1/019. Se aprueba el 4.° Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Uruguay 2018-2020. Transparencia. Datos abiertos. Participación.

Decreto 3/019. Se reglamenta la Ley n.° 19655, del 17 de agosto de 2018, sobre la utilización de bolsas plásticas para contener y transportar productos y bienes entregados al consumidor.

Decreto 15/019. Se reglamenta la gestión ambiental adecuada de lámparas y otros residuos con mercurio.

Decreto 73/019. Reglamentación de algunas de las disposiciones de la ley n.° 19691, que establece normas de promoción del trabajo en la actividad privada para personas con discapacidad, a fin de facilitar su aplicación.

Decreto 81/019. Creación del Consejo Consultivo Nacional de Equidad Étnico Racial y Afrodescendencia.

Decreto 104/019. Decreto reglamentario de la ley nº 19.684 referente a la ley integral para personas trans.

Decreto 158/019. Se aprueba el proyecto de Reglamento referido a la investigación en seres humanos. Protección integral de seres humanos sujetos de una investigación. Aspectos éticos. Consentimiento libre e informado. Protocolo de investigación. Comité de ética.

Decreto 160/019. Se reglamenta la ley 19.307 relativos a la prestación de servicios de radio, televisión, y otros servicios de comunicación audiovisual. Políticas referidas a la protección y promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes. Protección de derechos de usuarios. Derechos de las personas con discapacidad. Audiencia y consultas públicas. Promoción de producción nacional. Sanciones.

Decreto 174/019. Se aprueban requisitos para habilitar cuidadores en el marco del Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

Decreto 222/019. Se aprueba el Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible. Reglamentación de la ley n°17.283, Ley de Protección del Medio Ambiente.

Decreto 242/019. Se regula la Ley n° 19.676 de 26 de octubre de 2018, sobre Inmuebles Urbanos Vacíos y Degradados.

Decreto 246/019. Se aprueba el "Protocolo de detección e investigación en explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes".

Decreto 262/019. Se aprueba el "Protocolo de detección e investigación en trata, tráfico y explotación de personas".

Decreto 295/019. Se crea un Sistema de Planificación Estratégica para el Desarrollo. El sistema se enmarca en la Agenda 2030 de "Desarrollo Sostenible", aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas. Cometidos. Integración. Coordinación.

Decreto 297/019. Se declara promovida al amparo del artículo 11 de la Ley n° 16.906 de 7 de enero de 1998 la actividad de producción de contenidos audiovisuales.

Índice

Seguridad Democrática y Derechos Humanos

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

ANEXO LEGISLATIVO

En el marco del 10 de diciembre, SERPAJ Uruguay publica “Derechos Humanos en el Uruguay”, un informe sobre la situación de los derechos humanos. El libro recoge aportes de distintos sectores de la sociedad civil, que expresan los nudos, desafíos y avances en la materia.

Buscamos comunicar y difundir, a través de una labor sostenida, impulsar grados de materialización efectiva de los derechos humanos, a partir de del monitoreo continuo sobre el cumplimiento del Estado de sus obligaciones al respecto.

Es además, la concreción de una de las funciones que entendemos esenciales a la sociedad civil: la de producir información independiente, calificada y alternativa, que releve una sociedad informada, comprometida con el ejercicio de la ciudadanía y por ende, con los procesos de profundización de la democracia.

En esta edición integramos diversos temas, en tanto aportes a los debates públicos que atraviesan las agendas política, de la opinión pública y también mediática, esperando contribuir a la complejidad de las lecturas, posturas e iniciativas: verdad, justicia, impunidad, seguridad democrática y sistema penal, políticas de drogas, libertad de expresión y comunicación democrática, derechos de las mujeres, derechos de las personas transexuales, violencia institucional, derechos de niñas, niños y adolescentes, violencia de género, derecho a la salud, modelo de desarrollo y nuevos proyectos, políticas públicas de derechos humanos, derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, entre otras temas y áreas relevantes.



ISBN: 978-9974-564-47-3